



**AGRI**  
ANALYSE

  
**Ruralis**

Opptrapping i jordbruket

-

Ei ny retning for å betre svara  
opp dei landbrukspolitiske måla

---

**Torbjørn Tufte**

(AgriAnalyse)

**Eirik Magnus Fuglestad**

(Ruralis)

**Anders M. Melås**

(Ruralis)

Rapport 1–2024

Forfatter	Tufte, T. (AgriAnalyse), Fuglestad, E.M. (Ruralis), Melås, A. (Ruralis)
Tittel	Opptrapping i jordbruket: Ei ny retning for betre å svara opp dei landbrukspolitiske måla
Utgivar	AgriAnalyse & Ruralis
Utgivarstad	Oslo
Utgitt år	2024
Sider	73
ISSN	1894-1192, Internett: 1894-1877
Oppdragsgivar	Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA)
Emneord	Landbrukspolitikk, jordbruk, grovfôr, korn, berekraft, inntektsopptrapping
Forsidebilete	E.M. Fuglestad

## AgriAnalyse

AgriAnalyse er en faglig premissleverandør og et kompetent utredningsmiljø i spørsmål knyttet til landbruk og politikk. AgriAnalyse arbeider med nasjonale, internasjonale og organisasjonsinterne problemstillinger innenfor våre prioriterte satsingsområder. Ansatte i AgriAnalyse har tverrfaglig bakgrunn med kompetanse fra flere ulike samfunnsvitenskapelige og landbruksfaglige tradisjoner. Se [www.agrianalyse.no](http://www.agrianalyse.no) for mer informasjon.

## Ruralis

Forskningsstiftelsen Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning er et av de ledende fagmiljøene i Europa innen tverrfaglige rurale studier, med et omfattende internasjonalt og nasjonalt samarbeid. Forskingen omfatter følgende hovedområder: Lokalsamfunn, bygdeliv og kultur; Ressursforvaltning, utmark, miljø og landskap; Næringsutvikling, landbruk, havbruk og verdikjeden for mat; Kommunal- og regionalutvikling, samhandling bygd og by, sentrum og periferi. Se <https://ruralis.no> for mer informasjon.

# Forord

Dette prosjektet, som har de landbrukspolitiske målene og den varslede inntektsopptrappingen i jordbruket i Hurdalsplattformen som utgangspunkt, er finansiert av Forskningsmidlene for jordbruk og matindustri (FFL/JA).

I tillegg har Felleskjøpet Agri, Norges Bondelag, Nortura og TINE stilt med ressurspersoner og faglig bistand i prosjektet gjennom arbeidsinnsats. Prosjektet er et samarbeidsprosjekt mellom Ruralis og AgriAnalyse som likestilte partnere. Arbeidet er utført av Eirik Magnus Fuglestad og Anders Mahlum Melås fra Ruralis, og Torbjørn Tufte fra AgriAnalyse.

Ruralis og AgriAnalyse takker oppdragsgiver og samarbeidspartnere i prosjektet. Takk til aktører og ressurspersoner som har stilt opp på forespørsel. Spesielt takk til Bjørn Gunnar Hansen fra TINE, Astrid Een Thuen fra Felleskjøpet Agri og Anders Huus fra Norges Bondelag.

AgriAnalyse og Ruralis er ansvarlig for alle faglige vurderinger og slutninger i rapporten.

Oslo og Trondheim, januar 2024

For Ruralis  
Svein Frisvoll  
Direktør

For AgriAnalyse  
Christian Anton Smedshaug  
Daglig leder

# Innhald

SAMANDRAG .....	1
1 INNLEIING .....	2
1.1 DET GLOBALE, REGIONALE OG NASJONALE BAKTEPPET .....	2
1.2 UTGANGSPUNKT OG AVGRENSINGAR I RAPPORTEN .....	6
2 EI ANNA TID – OPPTRAPPINGSVEDTAKET I 1975 .....	8
2.1 OPPTRAPPINGSVEDTAKET AV 1. DESEMBER 1975 .....	8
2.2 INNRETNINGA PÅ OPPTRAPPINGA .....	10
2.3 NØKRE ANALYSER AV OPPTRAPPINGSVEDTAKET .....	11
2.4 KORT OPPSUMMERING .....	13
3 EI NY TID – 1995: JORDBRUKSPOLITIKKEN VERT GLOBAL .....	14
3.1 WTO: HANDLINGSROMMET FOR Å DRIVE LANDBRUKSPOLITIKK ER ANNLEIS ENN I 1975 ....	14
3.2 EU OG EØS-AVTALA: ARTIKKEL 19 OG PROTOKOLL 3 .....	16
3.3 ENDRA LANDBRUKSPOLITIKK I EU UTOVER 2000-TALET .....	17
3.4 MILJØ- OG KLIMA: GLOBAL KODE RAUD FRÅ FN .....	18
3.5 OPPSUMMERT .....	20
4 MÅL, VERKEMIDDEL OG KRITIKK .....	21
4.1 MÅLA .....	22
4.2 SENTRALE ORDNINGAR I DAGENS LANDBRUKSPOLITIKK .....	23
4.3 TEORETISK BAKGRUNN: JORDBRUKET OG DEN ØKOLOGISKE KLØFTA .....	29
4.4 UTVIKLINGA I JORDBRUKET GÅR I EI RETNING AV SVEKKA PRODUKSJONSKOPLING TIL NORSKE AREALRESSURSAR .....	31
4.5 KORT OPPSUMMERING .....	37
5 BETRE MÅLOPPNÅING. KORLEIS PRIORITERE OG KVA KAN EIN ENDRE? .....	38
5.1 MATSIKKERHEIT OG BEREDSKAP .....	38
5.2 LANDBRUK OVER HEILE LANDET .....	43
5.3 AUKA VERDISKAPING/INNTEKSTOPPTRAPPING .....	47
5.4 BEREKRAFTIG LANDBRUK MED LÅGARE KLIMAUTSLEPP .....	50
6 EI STERKARE PRIORITERING AV JORDBRUKSAREALET OG DET MULTIFUNKSJONELLE JORDBRUKET FOR BETRE MÅLOPPNÅING .....	56
LITTERATUR .....	60

---

# Samandrag

Rapporten er ei analyse av den norske landbrukspolitikken. Mål, verkemidlar og tilskot står sentralt i drøftingane. Utgangspunktet er i kva grad det kan gjerast endringar i politikken, og i fyrste rekke tilskotssystemet, for å svara betre opp dei landbrukspolitiske måla som er fastsett av Stortinget. Innleiingsvis vert norsk jordbruk plassert i ein internasjonal kontekst, spesielt opp mot klima- og miljøutfordringar som FN og EU har høgt på dagsorden. Vidare følgjer to historiske kapittel. Først ein gjennomgang av opptrappingsvedtaket for jordbruket i 1975. Formålet her er å vise nokre viktige trekk og kva lærdommar som kan hentast frå denne tida. Deretter kjem eit kapittel som skisserer endringar i nasjonal og internasjonal jordbruks- og handelspolitikk på 1990-talet. Her vart jordbrukspolitikken «globalisert», og det førte til endra rammer og innskrenka handlingsrom for å utøve nasjonal landbrukspolitikk. Desse endringane er framleis definerande for det politiske handlingsrommet i jordbrukspolitikken i dag.

I kapittel 4 presenterast dei landbrukspolitiske måla og kritikk mot den landbrukspolitiske utviklinga og verkemiddelsystemet opp mot måla, med vekt på tilskotsordningar og innretning mot leveransane frå jordbruket. Ei teoretisk ramme kring bruk og forvaltning av produksjonsgrunnlaget, som i jordbruket i stor grad er arealressursane, vert lagt fram. Perspektivet er at forvaltninga av dei norske arealressursane er tydeleg kopla til alle hovudmåla i landbrukspolitikken. Tilskotssystemet i dag vert kort skildra, og sentrale utviklingstrekk i norsk jordbruk, med vekt på koplinga mellom produksjon på norske arealressursar og fôrimport, er drøfta. Utviklinga viser at det er ein tendens til at norsk jordbruk er i dreining frå lokalt og nasjonalt kretsløp til å vere ein del av eit globalt kretsløp.

Kapittel 5 er drøftingskapitlet. Kwart av dei fire landbrukspolitiske måla vert diskutert ut frå føresetnadar lagt i dei føregåande kapitla. Måla vert drøfta opp mot døme frå tilskotssystemet. Slik søkjast det å illustrere korleis ulik tolking av og prioriteringar innafor verkemiddelsystemet kan påverke i kva grad politikken svarar opp dei landbrukspolitiske måla. Dette vert eksemplifisert med korleis ulike innretningar kan virke. Det vert foreslått korleis endra prioriteringar i utforminga av tilskot kan gjere at dei landbrukspolitiske måla vert nådd i større grad enn i dag.

Avslutningsvis er det ei oppsummerande analyse, med moglege systemendringar og prioriteringar som kan gje betre måloppnåing på tvers av dei landbrukspolitiske måla. Analysa tilseier at det er for lite vekt på korleis bøndene produserer ut frå arealgrunnlaget i tilskotssystemet. Over tid påverkar dette bruken av norske areal, der det tradisjonelle produksjonsmønsteret i jordbruket vert utfordra ved at kopling mellom arealressursar på garden og produksjonsmengda frå garden vert svakare, spesielt i drøvtyggarproduksjonane. På denne måten kjem dei fire landbrukspolitiske måla ofte i bakgrunnen for den praktiske politikken, fordi det er for lite samsvar mellom måla og verkemiddelsystemet i koplinga til kva og korleis ein skal få god måloppnåing på dei fire måla.

# 1 Innleiing

Etter stortingsvalet i 2021 kom Arbeiderpartiet og Senterpartiet med ei regjeringserklæring, kalla Hurdalsplattforma, som sa at det skulle jobbast for å «*leggje fram ein forpliktande og tidfesta plan for å tette inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet*». Dette kom delvis som ein respons på det som vart heitande #bondeopprør21, der ei gruppe bønder fekk stor mediemerksemd med eit budskap om at økonomien i jordbruket er for dårleg.

Regjeringa til Erna Solberg responderte også på #bondeopprør21, og sette like før den gjekk av ned eit utval (Grytten-utvalet) som skulle sjå på inntektene i jordbruket. Utvalet leverte rapporten sin hausten 2022 som *NOU 2022:14 Inntektsmåling i jordbruket*. Denne rapporten peika på at inntektene i jordbruket var låge, men også at inntektene varierte mykje ut frå omfanget av drifta og bonden sine prioriteringar.

I samband med #bondeopprør21, Grytten-utvalet og Hurdalsplattforma er det signalisert politisk vilje for å betra økonomien i jordbruket. Det har i skrivande stund ikkje kome nokon offisiell såkalla «opptrappingsplan»<sup>1</sup> for jordbruket, men det har vore ei vesentleg auke i budsjettmidlane over jordbruksavtala, under det sokalla kapittel 1150, samt auka prisar på ein del varer.

Ei opptrapping av økonomien i jordbruket omfattar mange omsyn, særskilt viktig er omsynet til dei fire landbrukspolitiske måla: 1) landbruk over heile landet, 2) matsikkerheit, 3) auka verdiskaping og 4) berekraftig utvikling (Landbruks- og matdepartementet, 2021).<sup>2</sup> Dette er bakgrunnen for analysane i denne rapporten: å sjå på korleis den planlagde inntekstopptrappinga kan skje på ein måte som styrkar dei landbrukspolitiske måla. Sagt annleis: korleis skal ein få ei «berekraftig» inntekstopptrapping som støttar og styrkar dei fire landbrukspolitiske hovudmåla over tid?

## 1.1 Det globale, regionale og nasjonale bakteppet

### **Berekraft på agendaen globalt**

I tillegg til målsetjinga om betra økonomiske kår for bonden og dei vedtekne landbrukspolitiske måla, er det òg eit globalt bakteppe som norsk jordbruk er ein del av og må ta omsyn til. Dette handlar om at det er naudsynt med ei omlegging av landbrukspolitikken og måten matsystema er innretta på dersom verda skal nå berekraftsmåla til FN. I 2014 leverte dåverande spesialrapportør for menneskerettar for FN-rapporten «The transformative

---

<sup>1</sup> Men, Norges Bonde og Småbrukarlag presenterte hausten 2023 sin eigen plan for opptrappinga: [https://www.smabrukarlaget.no/media/eiblxo0d/opptrappingsplan\\_311023.pdf](https://www.smabrukarlaget.no/media/eiblxo0d/opptrappingsplan_311023.pdf)

<sup>2</sup> Sjå kapittel 4 i denne rapporten for ei utgreiing av desse måla.

potential of the right to food» til FNs menneskerettighetsråd. Her vart mellom anna følgjande budskap lagt fram:

«Styresmaktene må støtte lokal matproduksjon, motarbeide handelsbindingar som aukar fattige lands avhengigheit av import og oppmuntre til berekraftig jordbruksdrift for å reversere miljøskaadane frå industrijordbruket. [...] Det ein-sidede fokuset på å auke jordbruksproduksjonen på bruka har òg ført til store miljøkonsekvensar som jorderosjon, tapt biologisk mangfald, forureining og karbonutslepp. Me har prioritert storskaladrift på kostnad av småskala familiebruk» (Shutter, 2014 (omsetjing av FF)).

Året etter, i 2015, vart Parisavtala vedteken. Avtala vart signert av dei fleste medlemslanda i FN. Ho seier at landa skal gå inn for å stoppe den globale temperaturstiginga, med mål om ikkje auke over 1,5 grader, og maksimalt 2 grader C (FN, u.å)<sup>3</sup>. FN-rapporten *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now* viser på si side til at god jordforvaltning, og ivaretaking og restaurering av skada økosystem, kan vere eit sentralt bidrag til å lagre karbon og redusere klimaavtrykket:

Restoring the soils of degraded ecosystems has the estimated potential to store up to 3 billion tons of carbon annually. Climatesmart land management practices, including lowemissions agriculture, agroforestry and restoration of high-carbon-value ecosystems, such as forests and peatlands, nearly always come with adaptation co-benefits (UN, 2019).

I 2019 vart òg den sjette rapporten, i daglegtale omtala som GEO6 (Global Environment Outlook 6), om miljøstatusen i verda lagt fram frå den fjerde miljøforsamlinga til FN (UNEA). Ved publiseringa var hovudbudskapet frå miljøpanelet i FN:

[UNEA] ... calls on decision makers to take immediate action to address pressing environmental issues to achieve the Sustainable Development Goals as well as other Internationally Agreed Environment Goals, such as the Paris Agreement. (UN Environment, 2019).

Panelet argumenterar for at det er naudsynt med store systemendringar, som inkluderer endring i normer og kulturelle verdiar som bryt med dagens praksis, som dei omtalar som ikkje berekraftig. Vidare var ein av hovudkonklusjonane i rapporten at:

Furthermore, the world is not on track to achieve the environmental dimension of the Sustainable Development Goals or other internationally agreed environmental goals by 2030; nor is it on track to deliver long-term sustainability by 2050. Urgent action and strengthened international cooperation are urgently needed to reverse those negative trends and restore planetary and human health (UN Environment, 2019).

Kort sagt varslar ei rekke av fagrapportane frå FN-systemet og ulike panel etablert under FN, at landbruket og matsystema bør endra retning for å betre bidra til å løyse den store klima- og miljøkrise verda står framfor.

---

<sup>3</sup> <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>

## EU og Farm to Fork

Store internasjonale aktørar som EU har byrja laga planar for korleis dei skal nå FN sine mål om berekraftig utvikling. EU har etablert det overordna planverket Green Deal for å få ein overgang til ei meir berekraftig samfunnsutvikling. Innafor Green Deal har landbruket fått sin eigen plan kalla *Farm to Fork*. Grunntanken i Farm to Fork er at heile matsystemet i EU må endrast for å få til eit berekraftig system for miljø og klima, med vekt på eit rettferdig, helsefremmande og miljøvenleg matsystem (European Commission, 2020). Gjennom Green Deal, Farm to Fork og Bidoversitetsstrategien ligg det ei politisk erkjenning av at dagens matsystem i EU må verte meir berekraftig, og at EU treng eit systemskifte til eit annleis matsystem enn dagens for å møte utfordringane framover. For å kunne få eit berekraftig matsystem, er det semje i EU om at berekraft må sikrast på dei tre dimensjonane økonomi, sosiale tilhøve og miljø. (Hillestad & Tufte, 2023). Farm to Fork-strategien er ei indirekte vedkjenning av at det er eit slikt robust og heilskapleg perspektiv som kan sikre matproduksjon og mattryggleik i eit langtidsperspektiv. Dagens system vert skildra som eit system som einseitig vektlegg økonomisk berekraft i form av kortsiktig økonomisk vekst og profitt, og det har innebygt ei tru på at «produktivitetssynet» i seg sjølv kan sikre matforsyning og matsikkerheit. Dette er ikkje tilstrekkeleg, kjem det fram i rapporten *Concepts for a sustainable EU food system*, som er eit partssamansett arbeid som inkluderer aktørar frå heile verdikjeda, utført av Joint Research Centre (Bock, Bontoux & Rudkin, 2022).

## Døme på landbrukspolitiske omleggingar

Sveits og Austerrike blir ofte trekt fram som dømer på spesielle landbrukspolitiske modellar (Metz mfl., 2021; Kurz, 2018; Hageberg, 2014). Båe landa vektlegg det multifunksjonelle jordbruket sterkt i utforminga av landbrukspolitikken.

Jordbruket i dei to landa har ein del likskapar med det norske jordbruket (mellom anna store områder med tungdrive jordbruksareal, ein stor andel beitedyr, tradisjonelle småbruksland, og ein landbruksproduksjon hovudsakeleg retta mot heimemarknaden). I 2014 valde det sveitsiske parlamentet ein overgang frå direkte tilskot basert på areal og dyr til eit system basert på Tinbergen-prinsippet. Dette går ut på at kvart mål skal følgjast av eit verkemiddel. Det tidlegare systemet var kritisert for å vere lite effektivt og lite målretta. Det nye systemet endrar ikkje summen midlar overført, men tanken var at det skal gjere samfunnets overføringar til landbruket meir opne for kritikk då måloppnåinga blir meir synleg. Eit viktig element var å fjerne dei direkte tilskota til husdyrbønder og auke tilskota til bønder med ekstensive beitepraksisar, spesielt retta mot beiting i høgtliggande områder (Mann & Lanz, 2013). Over 70 prosent av stønaden frå myndighetene kjem frå direktetilskot av ulike slag (mellom anna retta mot areal, matproduksjon, biologisk mangfald og landskapskvaliteter) (Sterly mfl., 2018).

I Austerrike skjedde det ei omlegging til ein såkalla «øko-sosial» landbrukspolitikk på slutten av 1980-talet. Dette skulle auke befolkningas støtta til landbruket gjennom ein større miljømessig bevisstheit og berekraftig produksjon, vektlegging av dei mange samfunnsfunksjonane landbruket leverte, og ei vridning bort frå kvantitet over til kvalitet.



Delar av denne reforma av landbrukspolitikken gjekk på å kompensere bøndene for reduksjonen på prisen på landbruksprodukta, noko som i stor grad vart gjort gjennom å kople miljøvennlege produksjonspraksisar til subsidier og miljøtenester (Schermer, 2015). Eit produkt av omlegginga var opprettinga av ÖPUL-programmet (Østerrikes program for miljøvenleg jordbruk), som består av 25 tiltak retta mot ekstensivering av landbruksproduksjonen, beskytting av naturlege områder og bidrag til miljømessig god produksjon (Bundesministerium für Land- und Forstwirtschaft, Regionen und Wasserwirtschaft, 2023). Subsidiar som følgjar tiltaka, kjem med ei rekke forutsetningar og forpliktingar kring drifta på garden (produksjonsmangfald, avsetjing av areal til biodiversitet, økologisk drift og liknande) (Haraldsen & Tufte, 2022).

Eit anna stort program i den austerriske landbrukspolitikken er stønaden retta mot gardsbruk i ufordelaktige områder. Stønaden differensierast etter driftsvanskane som følgjer av topografi, klima og jordsmonn, samt bruksstorleik. Gjennom det er tilskotet utforma slik at dess mindre areal bruket har og jo meir tungdrive arealet er, dess høgre støtte per hektar får bonden (Haraldsen & Tufte, 2022).

### **Den norske debatten**

Også i Noreg har det vore ei ny oppbløming i samfunnsdebatten om retninga på landbrukspolitikken. Dei siste 10–15 åra har mange ulike grupper av folk engasjert seg i debatten om korleis norsk jordbruk bør vere innretta for å nå dei landbrukspolitiske måla. Særleg har fokus vore på berekraftig bruk av (norske) ressursar.

Sven Arne Lie og Espen Løkland Stai har mellom anna skrive to debattbøker der dei sterkt kritiserer bruken av kraftfôr og importerte råvarer i det norske jordbruket (Løkland Stai & Lie, 2012; Løkland Stai & Lie, 2019). Dei har også sett fokus på kvifor bøndene ofte får relativt lite betalt når dei produserer stadig meir. Siri Helle med boka *Skal landet gro att?* (2015) har kome med liknande kritikk som særleg peikar på den manglande bruken av norske gras- og beiteareal. Også Kathrine Kinn (2023) har kritisert at politikken dreg mot volum og meir og meir effektiv produksjon i si forteljing om sin eigen gard og dei utfordringane ein liten gard står i.

Norun Haugen (2023) med boka *Til dyrene* drøftar utviklinga ut frå eit dyrevelferdsperspektiv, medan NRK-dokumentaren *Framtidbonden* hadde ei kritisk innfallsvinkel på produktivitetsfokuset i norsk jordbrukspolitikk, og særskilt distriktsjordbruket, sett opp mot jordbrukspolitikken i Sveits som vektar arealbruk, fjellandbruk og miljøaspekt i drifta langt sterkare.

Tidsskriftet *Syn og Segn* har dei siste åra publisert fleire tekstar som har fremja uro for korleis dei norske areala, kompetansen og det biologiske mangfaldet vert halde i hevd (Flø, 2016; Tufte, 2019; Fuglestad, 2022; Gåsvatn, 2022, Melås, 2023). I desse tekstane har forfattarane fremma meir ekstensive driftsformer ved å kritisera det industrielle jordbruket og teknologioptimismen som ofte rår.

I den norske debatten har også mellom anna *Alliansen ny landbrukspolitikk* markert seg med liknande perspektiv.

Nokre av dei norske politiske partia har også dei siste åra teke til orde for eit retningsskifte i den norske landbrukspolitikken, med mindre vekt på industri og volumbasert produksjon, og meir fokus på sterkare prioritering av norske ressursar, klima- og miljøutfordringar og dyrevelferd. Dette gjeld mellom anna Rødt, MDG og SV. Medan eit anna politisk syn, som nokre politiske parti legg vekt på, er auka effektivitet, meir konkurranse og mindre regulert jordbruk, og slik ynskjer ein eit mindre subsidieavhengig norsk jordbruk.

## 1.2 Utgangspunkt og avgrensingar i rapporten

Det er høvesvis brei semje om at verda står framfor store utfordringar, særskilt knytt til global oppvarming og ei rekke miljø- og ressursutfordringar. Dette står også norsk landbruk i, og det er eit sentralt spørsmål kva landbruk ein ynskjer og korleis det kan verte mest mogleg robust i framtida.

Utgangspunktet for rapporten er at regjeringserklæringa hausten 2021 eksplisitt fremja eit inntektsløft for jordbruket. Me søkjer å drøfte korleis dette kan gjerast på ein måte som støttar og styrkar dei fire landbrukspolitiske hovudmåla over tid: landbruk over heile landet, matsikkerheit, auka verdiskaping og berekraftig utvikling gjennom verdikjeda.

Landbrukssektoren i Noreg er ei politisk styrt næring med mål definerte av Stortinget, og med eit stort verkemiddelsystem for å støtte opp om samfunnsoppdraget bøndene har fått, inkludert årelege jordbruksforhandlingar mellom staten og faglaga. Det tyder òg at retninga på utviklinga kan påverkast gjennom politiske prioriteringar, og særskilt gjennom budsjettfinansierte tilskot. Innfallsvinkelen til rapporten er å drøfte ulike hovudkategoriar for landbrukspolitiske verkemiddel i tilskotssystemet, og korleis utforming og prioriteringar innafor dette kan vektast for å betre svara opp dei landbrukspolitiske måla. Samstundes er det ei forutsetjing at bøndene skal sikrast ei leveleg inntekt, i tråd med formuleringa i Hurdalsplattforma.

Samanhengane i landbruket er komplekse, og drøftinga går ikkje i detaljar på nivå og satsar innafor enkelttilskota eller formuleringar i dei juridiske verkemidla. Analysen er vidare i hovudsak avgrensa til grovfôr og korn/oljvekstar, ettersom dette utgjer 97 prosent av det dyrka jordbruksarealet (AgriAnalyse, 2023). I tillegg kjem store beite- og utmarksressursar, men bruken og forvaltninga av desse er nær kopla til grovfôrarelet og drøvtyggarhaldet, og er slik handtert som ein integrert del av dette. Det er dermed lagt til grunn at gras, korn og forholdet mellom desse produksjonane fortel mykje om utviklinga i landbruket og er mest avgjerande for dei landbrukspolitiske måla på eit overordna nivå. Vidare er det plantevekstane som er grunnlaget for både produksjon av mat og norsk fôrproduksjon til mjøldyr og drøvtyggarar.

Planteproduksjon av anna slag utgjer i så måte ein såpass liten del av bruken av jord i Noreg, at sjølv om grønt og potet er prioriterte vekstar i norsk jordbruk og avgjerande i kostholdet, er det ikkje desse produksjonane som er styrande for systemet og den retninga norsk landbruk utviklar seg i. I det vidare er det lagt til grunn at potet og grønt også i framtida

er prioritert i jordbrukspolitikken, og at areal eigna til slike produksjonar får tilstrekkeleg incitament til at produksjonsvoluma av norsk potet og grønt kan auke, sjølv om dette ikkje er eksplisitt drøfta i rapporten.



*Hund og sau på arbeid på beite (Foto: E.M. Fuglestad)*

## 2 Ei anna tid – opptrappingsvedtaket i 1975

Når det no på nytt er snakk om ei inntektsopptrapping for jordbruket, så er det naturleg å gå tilbake og sjå litt på kva som skjedde førre gong eit slikt tiltak hadde politisk medvind: på slutten av 1970-talet. Dette kapitlet ser på opptrappingsvedtaket for jordbruket som vart fatta i Stortinget i 1975, og på nokre konsekvensar av dette.

### 2.1 Opptrappingsvedtaket av 1. desember 1975

1. desember 1975 vedtok Stortinget det som i ettertid er kjend som «opptrappingsvedtaket for jordbruket». Vedtaket sa at snittinntekta i jordbruket skulle opp på same nivå som snittløna i industrien innan seks år. Å sørgja for at bøndene fekk høgare inntekter hadde vore eit uttalt mål i landbrukspolitikken sia «den sosialdemokratiske orden» vart etablert i dei første åra etter andre verdskrig (Seip, 1999).

Sjølve målet om at snittinntekta i jordbruket skulle vere på nivå med snittløna i industrien vart formulert av Stortinget sin landbrukskomité i 1965 (Seip, 1999). I åra frå 1945 fram til 1975 hadde landbruket vore underlagt ei aktiv rasjonalisering mot større og færre bruk. Tanken var at det skulle skapast ein struktur av effektive familiebruk der familien skulle kunna leva av inntektene frå gardsarbeidet. Dei som gjekk ut av landbruket, skulle finna seg arbeid i industri eller serviceyrke (Almås, 2002). Denne politikken og den generelle samfunnsutviklinga (industrialisering, teknologi, kjøpekraft m.m.) hadde ført til at talet på årsverk i landbruket vart redusert med nesten 150 000 i åra frå 1950 til 1970 (Almås, 2002, s. 249). Det var også ein jamn nedgang i prisane som bøndene fekk for produkta sine frå 1960-talet og utover (Vatn, 1992a; Brox, 1984).

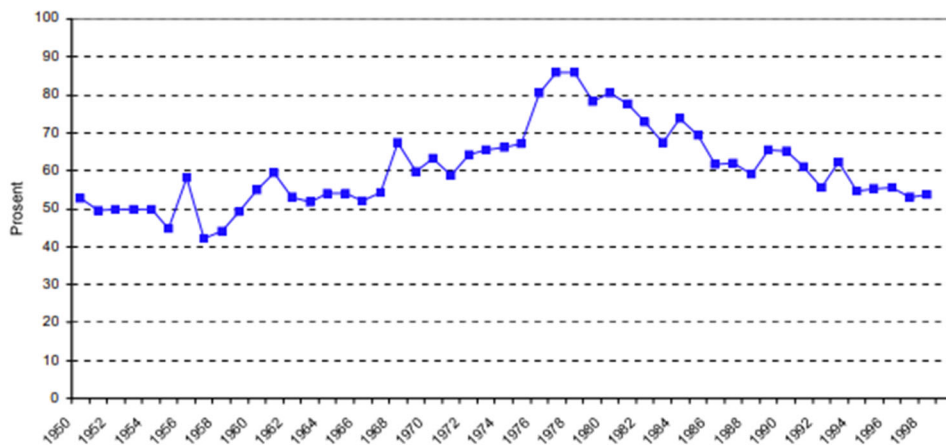
Bakteppet, og etter kvart symbolet, for den konkrete og tidfesta inntektsopptrappinga i 1975 var det som vart heitande Hitra-opprøret. På øya Hitra ved Trøndelagskysten hadde ei gruppe mjølkebønder samla seg i skattestreik i protest mot den dårlege lønnsemnda i næringa. Bøndene meinte at dette hadde ført til stor nedgang i talet på mjølkebønder på øya. Opprøret fekk etter kvart merksemd frå både nasjonale media, nasjonale styresmakter, politiske parti og landbrukspolitiske faglag. I ettertid er det spesielt SV-politikaren Berge Furre som har vorte peika på som sentral aktør i å løfta saka inn på Stortinget. Slikt sørga han for brei politisk semje om opptrappingsvedtaket av 1. desember 1975. Berre tre på Stortinget røysta då imot opptrappinga (Almås, 2002).

Det var St.meld.nr.14 (1976-77) som vart styrande for inntektsopptrappinga, og denne var i prinsippet gjeldande politikk fram til St.prp. nr. 8 (1992-1993) blei vedteken i Stortinget i 1993. Her vart formuleringa av inntektsmålet endra til ei formulering som laud slik:

Regjeringen vil legge til rette for at landbruksbefolkningen kan oppnå inntekter og levekår på linje med den øvrige befolkningen (St.prp.nr.8 (1992-93), s. 19).

Og som Frode Veggeland har peika på: «Inntektsmålet ble dermed langt mer generelt og uforpliktende.» (Veggeland, 2001, s. 19). Det opprinnelige inntektsmålet frå 1975 vart av partane i jordbruksoppgjæret i 1982 sett som innfridd (Veggeland, 2001).

Figur 2.1 *Inntekt per årsverk i jordbruket som prosent av snittet for industriarbeidarar, 1950–1999 (Veggeland, 2001, s. 20)*



Opptrappingsvedtaket i 1975 gjorde at løyvingane til jordbruket auka mykje dei første åra etterpå. Dette førte også til at snittinntekta i jordbruket reelt sett nærma seg snittet i industrien på byrjinga av 1980-talet. I nokre år like etter 1975 bremsa også nedlegginga av bruk opp, og i 1978 var det ikkje netto nedlegging (Vatn, 1992a), men nedlegginga skaut fart att utpå 1980-talet.

Internt i jordbruket fann det også stad ei viss utjamning mellom små og store bruk, men dette gjaldt ikkje i like stor grad på geografisk nivå. Også investeringane i jordbruket auka: frå 5,4 milliardar i 1974 til 8,6 milliardar i 1978 (Vatn, 1992a). Dette kunne skje mellom anna fordi det var få institusjonelle hindringar og bestemningar for korleis staten kunne styre økonomien i nasjonale næringer. Så tidleg tilbake som 1934 var det eit strengt kvantitativt importvern for landbruksvarer i Noreg, slik at berre ytst få varer kom inn, og då berre ved behov og i sesong (Veggeland, 2001). Importvernet var ein særskilt kraftfull måte for staten å beskytta den norske landbruksproduksjonen på (Steen, 1988).

I det heile var dette eit system der både næringa sjølv og staten hadde stor grad av kontroll over heile landbrukspolitikken, og indirekte også matindustrien og daglegvarehandelen. Alt frå budsjettoverføringar og prissetjing av råvarer til utbod av varer i marknaden kunne ein påverke fordi importen var underlagt statleg kontroll:

Fra 1958, da bestemmelser om importregulering ble tatt inn i jordbruksavtalen, fram til 1995, da et nytt importvern trådte i kraft, ble viktige vurderinger knyttet til import av landbruksvarer foretatt i importråd der forvaltningen og næringslivet var representert (Veggeland, 2001).

Innafor slike rammer kunne økonomien til bøndene betras på andre halvdel av 1970-talet og første halvdel av 1980-talet.

## 2.2 Innretninga på opptrappinga

I 1974 vart NOU-rapporten frå Øksnes-utvalet, «Støtteordningar i landbruket» (NOU:26, 1974) levert. Denne var sentral som bakteppe for inntektsopptrapping og jamstillingsvedtaket, og korleis det skulle gjennomførast. Øksnes-utvalet drøfta ulike støtteordningar opp mot sjølvforsyning og matsikkerheit, distriktspolitikk (bruks- og geografisk struktur) og miljø- og ressursvern. Ut frå dette fremja styresmaktene at inntektene måtte aukast mest til små bruk i distrikta med utfordrande driftstilhøva, og dette måtte speglast i tilskotsinnretninga i jordbruksavtalane (Innst. S. nr. 321 (1975-1976), Bratteli, 1975).

I St. meld. nr. 14 (1976-77) vart det lagt vekt på at verkemidla i jordbruket måtte sikre at: «(1) jordbruksproduksjonen holdes innanfor produksjonsmålets rammer, (2) investeringene avgrensas til det som er driftsøkonomisk forsvarlig og (3) prisstigningen på jordbrukseiendommer begrenses» (s. 160). Allereie i 1976 vart det gjennomført ei betydelig auke i bevilgningane. Store delar av jamstillinga vart gjennomført i denne perioden (Grue, 2014, s. 170). Dei tiltaka som vart styrka som følgje av inntektsmålsettinga, var i hovudsak auka kraftfôrrabatt, silotrygd og driftstilskot. Vidare fekk Landbrukets utbyggingsfond midlar til bruksbygningar. Den største auken kom på dei sosiale ordningane. Øksnes-utvalet (NOU:26, 1974) hadde lagt vekt på og føreslått å innføre meir bruk av høvesvis produksjonsnøytrale tilskotsordningar, som støtte per dyr eller areal, men dette vart ikkje gjort i denne omgang. Motstanden mot slike «passive» verkemiddel frå Norges Bondelag og Landbrukets Sentralforbund var stor (Grue, 2014). Og dette var eit av dei store stridsspørsmåla kring Øksnes-utvalet og korleis gjennomføre opptrappinga, skriv Reidar Almås:

Det største stridsspørsmålet galdt dei produksjonsnøytrale verkemidla, slik som arealtilskott pr. dekar og tilskott pr. dyr, som fleirtalet no foreslo i stor skala. [...] Mindretallet frå landbruksorganisasjonane var imot «passive» verkemiddel til areal og dyr [...]. [...] Den organiserte næringa var enno ikkje mentalt moden for tilskott som ikkje skulle stige med produksjonen (Almås, R. (2002), s. 259).

I sum kan det hevdast at framleis er det norske tilskotssystemet noko prega av synet frå 1975, der pris- og produksjonsavhengig budsjettstøtte står sentralt og er rekna som mest hensiktsmessig for å realisere dei landbrukspolitiske måla, framfor utstrekt bruk av produksjonsuavhengige tilskot (tabell 4.2).

Bruksutbygginga og oppdyrkinga på slutten av 1970-talet og starten av 1980-talet skapte eit aukande misforhold i balansen mellom tilbod og etterspurnad. Samtidig med at forbrukersubsidiane vart reduserte, vart det òg produsert meir mat. Lågare innanlands forbruk parallelt med auka produksjon skapte store overproduksjonsproblem (NOU 2022:14). Det

enda med at jordbruket tok på seg mykje av ansvaret for overproduksjon for alle produkt utanom korn i 1983. I tråd med dette vart kvoteordninga for mjølk innført, der mjølkebonden fekk ein pris for mjølkemengda som vart levert innafor kvoten og ein anna for overskytande mengde (Almås, 2002).

Utviklinga leda opp til at landbruksminister Gunhild Øyangen i St.prp. nr. 8 (1992) la opp til ei omlegging av landbrukspolitikken som mellom anna innebar ei redusering av utgifter i tråd med marknadsutviklinga, og utnytting av nye marknader i form av lokalmat, bygdeutvikling og turisme (Almås, 2002). Arven frå opptrappinga hadde skapt ei produksjonskapasitet det ikkje var rom for, og dette var i for stor grad basert på overføringar som vart vanskeleg å oppretthalde over tid.

Landbruket måtte såleis bli meir robust i møte med dei utfordringane som stod for tur, både når det gjaldt miljøproblem og utviklinga i internasjonale handelsregimer (St.prp. nr. 8, 1992-93). Bakteppet for omleggingane i landbrukspolitikken var òg prega av at endra internasjonale rammevilkår var i emning. På slutten av 1980-talet var tollforhandlingane i GATT i gang, og EU-spørsmålet bygde seg opp (meir om dette i neste kapittel). Norsk landbrukspolitikk måtte gjerast i stand til å takle ei anna omverd som følgje av dei internasjonale forpliktingane som vart sett på som naudsynte (Almås, 2002).

## 2.3 Nokre analyser av opptrappingsvedtaket

Utpå 1980-talet var det stadig fleire som vart uroa over at opptrappingspolitikken førte til overproduksjon av jordbruksvarer. Som landbruksøkonomen Arild Vatn formulerte det då han analyserte konsekvensane av opptrappinga ved inngangen til den nye landbrukspolitiske røyndommen på 1990-talet:

Betra økonomiske vilkår ville lett kunne skape ubalanse i marknaden. Såleis kan ein hevde at opptrappinga var eit dristig prosjekt» (Vatn, 1992a, s. 29).

Overproduksjonsproblematikken kom til å definerer debatten etter opptrappingsvedtaket. Mange hevda at dei auka økonomiske midlane i jordbruket førte til overproduksjon av varer utover på 1980-talet. Vatn meinte likevel at overproduksjonsanalysa ikkje stemte heilt (Vatn, 1992a). Det vart framheva av Vatn at for både mjølk og kjøt var det «ikkje noko særleg sterkare tendens til auke i produksjonen enn før 1975» (Vatn, 1992a, s.29). For mjølk forklarar Vatn dette med produksjonsavgrensande ordningar frå 1977 og innføringa av kvotar i 1980-åra.

Heller enn å sjå årsaka til problema landbrukspolitikken støtte på i auka produksjon, ser Vatn problema som følgjer av fallande etterspurnad etter mjølk og kjøt på byrjinga av 1980-talet. Dette set Vatn i samband med reduksjon i såkalla forbrukarstøtte, som gjorde varene dyrare for forbrukarane: «Forbruksnedgangen møtte den stigande produksjonen.» (Vatn, 1992a, s. 31), og slik fekk me problema i landbrukspolitikken.

Vidare koplar Vatn problema i landbrukspolitikken på andre halvdel av 1980-talet saman med to generelle, tunge trendar: teknologisk utvikling og folketalsutvikling. I heile etterkrigstida fram til om lag 1980 hadde jordbruket nytt godt av dei to parallelle trendane auka produktivitet som følgje av ny teknologi, og auka marknadsrom som følgje av folketalsauke og betra kjøpekraft. På 1980-talet starta folketalsauka å flata ut, medan den teknologiske utviklinga skaut fart. Vatn fann også at etter kvart som opptrapping vart nedtrappa att utpå 1980-talet, fekk den stadig aukande gjelda i jordbruket utslag i at mange bønder tok til å utvida produksjonen for å oppretthalde inntektene til trass for dårlegare råvareprisar (Vatn, 1992b).

Sist på 1980-talet analyserte også samfunnsvitaren Ottar Brox problema i jordbruket etter 1975, og kom med grunnleggjande kritikk av det nye systemet, der han fokuserte på mjølkeproduksjonen. Brox anerkjente lønsemdsproblema og ustabilitet i det gamle systemet, men han såg også grunnleggjande problem med det nye systemet som vart etablert som følgje av opptrappingsvedtaket.

Jordbruket før 1975 hadde vore basert på ei stor mengde svært små deltidsbruk (2–4 kyr) med låge kapitalkostnader som nytta billig arbeidskraft med låg eller ingen alternativ verdi, og som var basert på ekstensiv bruk av beiteressursar. Eit grunnleggjande trekk her var at dette var ei open næring der alle i teorien kunne gå inn. Subsidiene var svært låge på denne tida samanlikna med etter 1975 – om lag 8000 kr per årsverk, mot 70 000 per årsverk i dei første åra etter opptrappinga. Den nye høge subsidieringa hadde ei baksida, meinte Brox (Brox, 1989). Den skapte eit system som:

kanaliserer de samfunnsmessig sett dyreste produksjonsfaktorene [kapital, teknologi, kraftfôr] inn i landbruket, og ikke de billigste, dvs. den arbeidskrafta som har de dårligste alternativene (Brox, 1984, s. 173).

Ifølgje Brox var dette på mange måtar eit paradoks: Ved Hitra-aksjonen var det dei «marginale deltakerne i jordbruket som aksjonerte, og det var omsynet til disse [...] som engasjerte» (Brox, 1984, s. 169). Likevel enda vedtaket, slik han såg det, opp med å favorisera dei største og beste produsentane. Politikken stimulerte til at mange deltidsbruk vart oppgraderte til fulltids marknadsbruk, medan dei som allereie var heiltidsbruk, utvida produksjonen endå meir (Brox, 1989). Dette skapte ifølgje Brox eit nullsumspel i jordbruket:

Når markedstaket nås, oppstår problemene med å stenge nye deltakere ute, hindre ekspansjon hos de som er innafør, og/eller prøve å bli kvitt det volumet som de svakeste representerer (Brox, 1989, s. 36).

På denne måten vart dei svakaste og minste bruka pressa ut av næringa, slik Brox såg det. For mjølkeproduksjonen som Brox fokuserte på, meinte han at svaret måtte ligga i å gjere bruk av grovfôr til mjølk meir lønnsam, samstundes meinte han at dersom det også var eit mål for politikken å «holde vår jordbruksareal under kultur» (Brox, 1989, s. 51), kunne det vere samfunnsøkonomisk lønsamt å subsidiera bruken av areala direkte per dekar.



## 2.4 Kort oppsummering

Fram til Hurdalsplattforma vart lagt fram, var det opptrappingsvedtaket og tida etter 1975 som ga tilsvarande politiske signal om at økonomien i jordbruket måtte betrast. Opptrappinga frå 1975 er relevant fordi etterspelet kan gje lærdom som er relevant for den varsla opptrappinga framover.

For det første var 1970- og 1980- talet ei anna tid, i den forstand at det då var eit mykje større rom enn kva me har i dag for å føra ein nasjonal landbrukspolitikk.

For det andre var opptrappinga med å støtta opp om produksjonstilskot som favoriserer produsert volum hjå bøndene slik at opptrappinga forsterka ei trend der jordbruket vart stadig meir kapitalintensivt og avhengig av eksterne produksjonsfaktorar.

For det tredje kom overproduksjonsproblematikken kort tid etter at opptrappinga vart sett i gang, og dette dominerte også det seinare ordskiftet om opptrappinga.

For det fjerde: Sjølv om overproduksjon vart eit problem, så er det ikkje så lett å eintydig peika på at auka overføringar førte direkte til overproduksjon. Faktorar som demografi, teknologi og forbrukarpreferansar spelar òg inn.



*Kalv i kulturlandskap (Foto: E.M. Fuglestad)*

## 3 Ei ny tid – 1995: Jordbrukspolitikken vert global

Norsk jordbruk eksisterer og inngår i ein internasjonal kontekst. Rett nok har Noreg i utgangspunktet rett til å utforme ein sjølvstendig jordbrukspolitik, men i realiteten vert ei rekkje premissar lagt gjennom ulike internasjonale og bilaterale avtaler Noreg har inngått, som miljøavtaler, klimaavtaler, handelsavtaler, folkerettsavtaler med fleire. I tillegg er det ei rekke uformelle tilhøve som konkurransetilhøve, internasjonal prisutvikling, utvikling i plante- og dyrehelse med meir som påverkar handlingsrommet for korleis drive jordbruk og jordbrukspolitik i Noreg.

Norsk jordbrukspolitik er bygd på tre grunnleggjande pilarar eller føresetnadar for utøvinga: tollvern, marknadsinntekter og økonomiske overføringar gjennom jordbruksavtala. Eit fungerande tollvern kan seiast å vere eit premiss for gjennomføringa og utøvinga av jordbrukspolitikken i praksis slik den er utforma. Utfordrande naturgitte produksjonstilhøve grunna topografi, klima, høgt kostnadsnivå og ein politisk valt produksjonsstruktur i jordbruket, gjer skjerming av norsk jordbruk naudsynt. Toll bidreg til avsetninga av norske landbruksvarer til eit prisnivå som speglar nasjonale produksjonsvilkår. Importvernet kan difor seiast å vere eit premiss for dagens jordbrukspolitik gjennom å utjamne forskjellane i kostnader mellom eigen matproduksjon og matproduksjon i land Noreg handlar med.

### 3.1 WTO: Handlingsrommet for å drive landbrukspolitik er annleis enn i 1975

WTO er leverandør av det globale overordna regelverket, der Noreg har forplikta seg til eit høgste nivå på tollsatsar i bruk, og til reglar for utforminga av økonomiske overføringar til jordbruket gjennom Landbruksavtala.

Landbruksavtala i WTO betydde at for jordbruket vart den tekniske løysninga at toll vart innført som det legitime importvernet i handelen, og toll erstatta bruken av mengdebasert importvern i Norge.

Vidare vart det innført eit internasjonalt rammeverk for bruken av økonomiske overføringar (subsidiar). Dette er såkalla internstøtte i WTO-terminologi, der landbruksstøtta til medlemslanda vart kategorisert som grøn, blå eller gul stønad, i daglegtalet omtalt som boksar.

Grøn stønad er den godkjente stønaden i WTO-regelverket, og er stønad rekna som den som har minst innverknad på handelen. Det er ingen avgrensing på omfanget av denne.

Deretter følger blå stønad, som ikkje er godkjent støtte, men som er rekna som mindre handelsvridande enn gul stønad. Blå stønad er ikkje underlagt økonomiske reduksjonskrav. Blå stønad skal innehalde produksjonsavgrensande krav til areal og volum. Gul stønad vert rangert som mest forstyrrande på handelen, og det er den gule stønaden WTO-medlemmene var plikta til å redusere fram til år 2000, ned til eit absolutt tak på støttenivå til kvart medlemsland (Thuen & Tufte, 2023). For Noreg er maksimal støtte i gul boks 11,449 milliardar kr, og det er ikkje høve til å justere taket innanfor dagens avtaleverk i WTO.

Viktige verknadar for jordbruket gjennom innføringa av Landbruksavtala i WTO:

- Handlingsrommet for medlemslanda til å utforme landbrukspolitikken vart redusert. Til dømes: toll, prisstøtte, produksjonsdrivande støtte (utforminga av støtteordningar og omfanget).
- Prisar og gul stønad. Systemet med målprisar fyller opp gul boks – har tatt ut målprisar laupande utover 2000-talet for å innfri pliktene for stønad i gul boks. Har i 2023 att målpris på mjølk, korn og noko på grønt.
- Reguleringseksport av overproduksjon fasa ut som verkemiddel i marknadsreguleringa, samt eksportsubsidiar for å fremje eksport av produkt. Frå 2021 er alle former for eksportsubsidiar avvikla.
- Styrken i tollvernet er prissensitivitet mot importvarer. For stort prisgap betyr at tollvernet ikkje gir beskyttelse. Reint teoretisk: Dersom importprisen pluss toll er høgare enn innlandsprisen så har ei vare beskyttelse, og dersom den er lågare har vara liten/svak beskyttelse. Det kan vere irrelevant om tollsatsen er 20 prosent eller 100 prosent, all den tid tollsatsen er høg nok til å gje beskyttelsen ein ynskjer. Difor kan 20 prosent toll på ost være like effektivt for eit land som 100 prosent for eit anna, alt etter kva innlandsprisen er i forhold til importprisen på vara. Dermed er det tilhøvet importpris pluss tollsats versus innlandspris som er avgjerande for styrken i tollvernet – og ikkje tollsatsen isolert sett.
- Importkvotar. Importkvotar tyder at eit spesifisert volum vare kan innførast til betre vilkår enn ordinær toll. På landbruksvarer er kvotene gitt som tollfrie kvotar eller som kvotar med redusert tollsats. I WTO-avtala vart det innført kvotar for å sikre at eksisterande handel ikkje fall vekk på grunn av etablering av eit tollbasert importvern. Vidare vart det òg etablert WTO-kvoter for å fremje meir handel, kalla «minimumskvoter». Her vart medlemslanda pålagde å etablere ein del kvotar der det har vore liten eller ingen import tidlegare (Thuen & Tufte, 2018).
- Reglar for veterinære og plantesanitære tiltak (SPS), samt avtale om sokalla sikkerheitsmekanismer i eigne avtaler som er gjeldande for medlemslanda i WTO. Regelverket i WTO er retta mot sjølve handelen, og det er interessekonfliktar mellom internasjonale handelssystem og rammeverket gitt i WTO opp mot mål om berekraftig utvikling (sosial, økonomisk og miljørelatert). Det kjem av at regelverket er retta mot standardar på sjølve produkta, men ikkje korleis produkta er produsert. Det vil seie at det til dømes ikkje er krav til dyrevelferd eller sprøytemiddelbruk i internasjonal

handel så lenge produkta ikkje inneheld smitte og/eller reststoff over grenseverdiar. Vidare er det heller ingen krav og restriksjonar knytt til sosiale rettar, som organisasjonsrett eller forbod mot til dømes barne- eller tvangsarbeid (Thuen & Tufte, 2018).

## 3.2 EU og EØS-avtala: Artikkel 19 og Protokoll 3

Landbruk er utanfor EØS-avtala, men handelen med landbruksvarer kjem inn gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3.

I kortform seier Artikkel 19 i EØS-avtala at partane skal søkje å liberalisere handelen gradvis, innanfor rammene i landbrukspolitikken til den enkelte. Vidare skal eventuell liberalisering skje på gjensidig fordelaktig basis. I tillegg står det i avtala: *«For dette formål [liberalisering] vil avtalepartene innen utgangen av 1993 og senere med to års mellomrom gjennomgå vilkårene for handelen med landbruksvarer.»*

Då EØS-avtala vart ferdigforhandla, vart Artikkel 19 omtala som «utviklingsklausulen» ut frå formuleringa om framtidige konsultasjonar i avtaleteksten.

Gjennom Artikkel 19 er EU gitt ei rekke handelspreferansar gjennom reduserte tollsatsar, bundne tollsatsar til spesifikk toll på mange varer, samt eksklusive importkvotar til EU. Dømer på kvotar gitt i Artikkel 19 er ostekvote, 8400 tonn, diverse kvoter kjøt på rundt 5500 tonn, potet 2500 tonn, og ulike kvoter innanfor frukt, bær og grønt. Dette er kvotar som kjem i tillegg til importkvotar Noreg har gitt innanfor WTO, og i ulike frihandelsavtaler, slik som kvotane gitt til SACU-landa Botswana, Namibia og Eswatini innafor frihandelsavtala med den Den sørafrikanske tollunionen.

Protokoll 3 i EØS-avtala gjeld definerte tilverka landbruksvarer. Varene inngår i den frie vareflyten i EØS, men med moglegheit for utjamning av råvareprisforskjellen mellom land (RÅK-ordning)<sup>4</sup>.

RÅK-ordninga har som mål:

- Å sikre avsetjinga av innlandske råvarer frå eige jordbruk.
- Legge til rette for konkurranse i industriedd, utan at ein skal konkurrere på råvareprisen.

Verkemidla for å utjamne ulik råvarepris er å gje kompensasjon til matindustrien for ulik råvarepris gjennom toll og prisnedskrivning<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Dømer på RÅK-varer er brød og bakarvarer, iskrem, sjokolade, pizza, syltetøy, smaksett yoghurt, sausar og supper m.m. Som hovudregel får land med frihandelsavtale med Noreg tilsvarende vilkår på RÅK som det Protokoll 3 i EØS angir for EU.

<sup>5</sup> Fram til 31.12.2020 inngjekk også eksportrestitusjon som kompensasjonstiltak, men eksportstøtta er no avvikla. Innan kornvarer i RÅK vil også PNS og matkorntilskotet ha betydning for konkurransekrafta.

EØS-avtala påverkar handlingsrommet for norsk jordbruk og matindustri:

- Landbruk er utanfor EØS-avtala, men handel med landbruksvarer er integrert i EØS-avtala gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3, samt veterinæravtala.
- Veterinæravtala vart teken inn i EØS på norsk initiativ. I 1998 vart veterinæravtala og felles veterinært regelverk med EU innført i Norge. Gjennom veterinæravtala med EU har Noreg og EU felles reglar mot tredjeland på det overordna nivået tilknytt veterinære og plantesanitære tiltak (SPS). I kortform betydde det på den eine sida at Noreg er ansvarleg for å kontrollere import frå tredjeland utanfor EØS. På den andre sida sa Noreg ifrå seg retten til å einsidig innføre krav kring overvaking og kontroll av folk- og dyrehelse relatert til handel mellom land innanfor EØS. Dette gjeld mellom anna bruk av karantene, importrestriksjonar/forbod eller andre einsidige tiltak mot EØS-land.
- Artikkel 19. Etter at EØS-avtalen trådde i kraft i 1993 er det inngått tre Artikkel 19-avtaler mellom Noreg og EU (avtalene iverksett i 2003, 2012 og 2018)<sup>6</sup>. Her er det gitt betydelege tollfrie kvotar, samt ulike preferansar og ein del bundne tollsatsar på spesifikk toll. Dette vil seie at dersom ein endrar tollsatsar til ad valorem (som Noreg har rett til i WTO-avtala), vil eventuell spesifikk toll framleis gjelde på produkt der Noreg har bunde tollsatsen i EØS eller eventuelle frihandelsavtaler.
- Protokoll 3 og tilverka varer. Desse er ein del av den frie vareflyten i EØS, men med tilgang til råvarepriskompensasjon. Likevel vil det seie at situasjonen dersom industrien ikkje vert kompensert (toll eller PNS), er slik at norskproduserte ferdigvarer ofte vil verte utkonkurrert på pris av importvarer, noko som igjen betyr at avsetjingsvolumet av norske råvarer vert utfordra. RÅK-varer påverkar prisrommet på råvarer. Sjølv om desse kan ha betre tollvern, vil råvareprisane påverke konkurransekrafta norsk matindustri har mot ferdigvarer importert under RÅK, som til dømes bakarvarer.

### 3.3 Endra landbrukspolitik i EU utover 2000-talet

I tida etter etableringa av WTO-avtalen (1995) og EØS-avtalen (1994) har EU gjennomført store endringar i Den felles landbrukspolitikken (CAP). Landbrukspolitikken, slik den er bygd opp i dag, starta tidleg på 1990-talet med MacSharry-reforma.

Prisstønad og intervensjonsprisar vart redusert, og bøndene vart kompensert med tilskot på areal og etter dyretal. I kortversjon var det rådande i reforma at EU byrja å fase ut prissubsidiering til fordel for produksjonsavhengig stønad retta mot areal og dyretal. Seinare følgde fleire reformar for å gjere den produksjonsavhengige stønaden produksjonsuavhengig. Både Agenda 2000 og Midtvegsgjennomgangen i 2003 var målretta mot å endre innretninga i

---

<sup>6</sup> St.prp. nr. 71 (2002-2003), St.prop. nr. 62 S (2010-2011) og St.prop. nr. 115 S (2016-2017).

landbrukspolitikken til produksjonsuavhengig stønad gjennom direkte stønad gitt på areal kombinert med kryssvilkår for drifta (Tuft, 2014).

Dei siste landbruksreformene i EU er CAP Post-2013 og CAP Post-2020, der sistnemnde vart iverksett i 2023. I CAP utgjer direkttestønad utbetalt på areal majoriteten av budsjettstønad til bøndene, samt ordningar retta mot klima og miljø. Det er forutsett krav om å oppfylle ei rekke grunnvilkår i drifta kring miljø og dyrevelferd for å få stønad.

Essensen i CAP-reformene frå år 2000 er at landbruksoverføringane er lagt om frå pris- og produksjonsavhengig støtte til direkte overføringar til gardbrukaren (Tuft, 2021). Dette har gitt EU reduserte råvareprisar, og EU har gått frå å ligge 70 prosent over prisnivået på verdsmarknaden i 1986 til å ligge 5 prosent høgre i 2012, som er nivået EU ligg på i dag (Matthews, 2013; European Commission, 2021; Landbruksdirektoratet, 2020).

At EU har gått frå høge råvareprisar til å ligge på verdmarknadsnivå betyr at EUs matindustri har styrka konkurransekrafta mot den norske marknaden betydeleg (Thuen & Tuft, 2023). Dermed er endringane i landbrukspolitikken til EU, Noregs største handelspartner, ein sentral årsak til auka importpress på varer frå EU i den norske marknaden. Importpresset gjeld på både råvarer og ferdigvarer. Det utfordrar norsk prisnivå og avsetjing og prisar på varer som ost, kjøtråvarer og kornprodukt, samt ferdigvarer innanfor RÅK, som brød, deigar og pizza, yoghurt og syltetøy.

Endringar i CAP har konsekvensar for norsk jordbruk og matindustri:

- Større prisgap mot EU gir prispress på norske råvarer og avsetning av norske råvarer, som mjølkeråvare til ost og yoghurt, smaksett mjølk, mjølkepulver med meir.
- RÅK-varer er ein del av den frie vareflyten i EØS. EU har styrka matindustrien på RÅK-varer mot norsk matindustri fordi dei har relativt lågare råvarekostnadar enn det som vart lagt til grunn då RÅK-tollsatsar vart fastsett i 2002/2003-forhandlingane.

### 3.4 Miljø- og klima: Global kode raud frå FN

Merksemda og utfordringar kring klimaendringar, tap av naturmangfald og biodiversitet med økosystem under aukande press, klatrar stadig høgre på den internasjonale dagsorden. I august 2021, i samband med publisering av ein rapport frå klimapanelet, skildra generalsekretær i FN, António Guterres, situasjonen som *kode raud for menneskja* (UNRIC, 2021).

Jordbruksdrift, arealbruk og arealendring har stor klima- og miljøpåverknad globalt då store landområde er kultivert til jordbruksproduksjon. Ifølgje NIBIO vert omtrent 35 prosent av landarealet i verda nytta til jordbruk. Det meste av jordbruksarealet nyttast til fôrproduksjon, og NIBIO viser til ei fordeling av arealbruken der 77 prosent av arealet nyttast til fôrproduksjon til husdyr, medan 23 prosent av arealet vert nytta til matvekstar for menneskje (Ulfeng, u.å.). Dersom ein ser dette opp mot det levelege landarealet på jorda, aukar arealbruken til jordbruket til om lag 50 prosent av arealet (UN Environment, 2019). I Noreg utgjer jordbruksarealet 11 349 425 dekar (fulldyrka, overflatedyrka og innmarksbeite),

som tilsvarar kring 3,5 prosent av det norske landarealet. Utmarksarealet kjem i tillegg (NIBIO, 2023).

Samanlikna med opptrappinga i 1975, har utfordringar kring klima og miljø i jordbruksproduksjon ei langt meir sentral rolle i både den nasjonale jordbrukspolitikken og globalt. Utforminga av og premissane for den nasjonale jordbrukspolitikken er tett samanvevde med globale klima- og miljøutfordringar i matsystema gjennom nasjonale reguleringar og avtaler, som Klimaavtala for jordbruket, og gjennom internasjonale avtaler.

Mykje internasjonal forskning varslar at dagens matsystem ikkje er berekraftige for framtida, og ei rekkje rapportar frå FN fremjar også dette. Spesielt Miljøstatus-rapporten (GEO-6) frå miljøprogrammet til FN legg vekt på store utfordringar kring tilstanden i økosystema i verda og det enorme tapet av biologisk mangfald. Dei same konklusjonane finn ein i klimapanelet til FN (IPCC) og den sokalla Parisavtala. Landbrukspolitikken og utviklinga i landbruket i verda er også sterkt kopla til ei rekkje av berekraftsmåla til FN.

I EU er, som nemnt, Farm to Fork høgt på den landbrukspolitiske dagsorden. Sentralt i Farm to Fork, for å få meir berekraftig drift, er å forbetre jordkvalitet og redusere miljøskadar frå jordbruket innan 2030. Farm to Fork set mål om å redusere bruk av gjødsel med minst 20 prosent, redusere bruken av plantevernmidlar med 50 prosent, redusere tap av næringsstoff med 50 prosent, redusere bruk av antibiotikum til dyr med 50 prosent og auke det økologiske jordbruksarealet til 25 prosent av det samla jordbruksarealet i EU (Hillestad & Tufte, 2023).

Dette tilseier at også norsk jordbruk og jordbrukspolitikk framover vil skje i ein kontekst der klima- og miljøpolitikk vil vere eit berande og integrert rammevilkår for retninga og utforminga av norsk jordbrukspolitikk.

Samstundes er det då interessant at i Noreg kan me seie at i dette perspektivet er den gamle jordlova særst framtidssretta i ordlyden opp mot det å sikre ressursgrunnlaget på lang sikt:

## **Jordlova**

### **§ 1.Føremål**

Denne lova har til føremål å leggja tilhøva slik til rette at jordviddene i landet med skog og fjell og alt som høyrer til (arealressursane), kan verte brukt på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket.

Arealressursane bør disponerast på ein måte som gir ein tenleg, variert bruksstruktur ut frå samfunnsutviklinga i området og med hovudvekt på omsynet til busetjing, arbeid og driftsmessig gode løysingar.

Ein samfunnsgagnleg bruk inneber at ein tek omsyn til at ressursane skal disponerast ut frå framtidige generasjonar sine behov. Forvaltninga av arealressursane skal vera miljøforsvarleg og mellom anna ta omsyn til vern om jordsmonnet som produksjonsfaktor og ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter.

Om ordlyden vert etterlevd i praksis, er derimot eit anna spørsmål.

## 3.5 Oppsummert

I sum betyr endringar i samfunnet, både nasjonalt og internasjonalt, at det politiske handlingsrommet for korleis ei inntektsopptrapping i landbruket i dag kan iverksetjast er eit heilt anna enn då jamstillingsvedtaket vart etablert på midten av 70-talet. Dette er fyrst og fremst fordi norsk jordbruk og matindustri er konkurranseutsett på ein heilt annan måte no enn tilfellet var fram til etableringa av WTO og landbruksavtala.

Endringa frå eit mengdebasert importvern til eit kvantitativt tollvern med tollsatsar legger eit klart premiss for rommet til å nytte pris som verkemiddel. Prisar er sensitivt for avsetjinga av norske råvarer og konkurransesituasjonen til matindustrien opp mot importerte råvarer og tilverka produkt, som mjøl og ferdigprodukt i til dømes RÅK-systemet (eksempelvis pizza, iskrem og bakarvarer). Prissensitiviteten og importpresset er ytterlegare forsterka gjennom at EU har lagt om landbrukspolitikken utover 2000-talet. Enkelt sagt: Fram til tidleg 2000 skilte Stillehavet og Atlanterhavet den norske heimemarknaden frå verdsmarknadsprisar på jordbruksvarer, medan no er skiljet Svinesundsbrua.

Handlingsrommet til å fritt utforme landbrukspolitikken vert i tillegg avgrensa gjennom WTO-regelverket, noko som ikkje var situasjonen i 1975. WTO-regelverket definerer klare reglar for korleis tilskot kan utformast og innrettast. Hovudskiljet i WTO går mellom godkjent støtte, ofte omtalt som grøn boks, og ikkje godkjent støtte, omtala som gul boks. I gul boks inngår støtteordningar som er produksjonsdrivande og handelsvridande. I grøn boks inngår produksjonsuavhengig stønad, som til dømes miljøstønad og arealstønad, og det er ikkje avgrensing av omfanget for bruken av slike støtteordningar.

Sist er det også ein annan kontekst for jordbruket no med ulike miljø- og klimautfordringar, som ikkje var aktuelle i 1975. Miljø- og klimaspørsmål må no seiast å vere eit vedvarande rammevilkår som er ein integrert del av korleis jordbrukspolitikken og matindustrien skal utviklast framover. Dermed gir omsyn til og handtering av store klima- og miljøutfordringar i jordbruket også klare premiss for handlingsrommet i jordbrukspolitikken, og soleis også korleis ein bør gjennomføre inntektsopptrappinga. Til dømes stod nydyrking av myr og andre arealendringar fram som positive tiltak i jamstillingsvedtaket, men omsyn til klimautslepp og biologisk mangfald gjer det vanskeleg å sjå at dette er tiltak det skal stimulerast til i dag.

Ut frå denne konteksten er det politiske handlingsrommet for korleis ein skal gjennomføre inntektsopptrappinga i dag betydeleg avgrensa samanlikna med det handlingsrommet dei hadde på 1970- og -80-talet.



## 4 Mål, verkemiddel og kritikk

Det er Stortinget som til ei kvar tid avgjer dei landbrukspolitiske måla. Måla har likevel vore relativt konsistente og stabile over lang tid. Dei norske måla er også gjenkjennelege og i stor grad samanfallande med hovudmåla i Den felles landbrukspolitikken til EU og Sveits.

Soleis har det overordna rammeverket for jordbruket vore stabilt, der både retning for utviklinga og sjølv samfunnsoppdraget gitt til jordbruket har vore tydelege dei siste 30 åra. Det har vore både tilpassingar og mindre endringar i formuleringane med omsyn til kva ulike regjeringar har prioritert innanfor måla under eit, men det overordna biletet på kva landbruk Stortinget ynskjer er rimeleg eintydig. Kor godt måla vert realisert, er det derimot mange ulike oppfatningar om.

Norge er blant dei landa med høgast stønad<sup>7</sup> til landbruket blant OECD-landa (OECD, 2021). Denne stønaden avheng av at befolkninga ser det som høveleg og legitimt å oppretthalde eit system der skattepengar overførast til landbruket. Det er difor viktig å vektleggje at jordbruket og jordbrukspolitikken er tent med å levere på samfunnsoppdraget på ein måte som befolkninga elles etterspør. Sagt med orda til tidlegare bondelagsleiar Amund Venger (1980): «*Samfunnet driver prinsipielt sett ikke landbrukspolitik i første rekke av hensyn til bøndene, men nettopp fordi hele samfunnet trenger de varer og tjenester landbruket lager. Akkurat slik som helsetjenesten er til for pasientene og ikke for legene.*»

Slik sett er det viktig at jordbruket har tillit i befolkninga, for legitimiteten til jordbruket i samfunnet er eit fundament for jordbrukspolitikken. Dette er òg avgjerande for at Stortinget skal støtta opp om næringa både økonomisk, juridisk og handelspolitisk.

Ei skjematisk presentasjon av hovudmåla som Stortinget har sett for landbrukspolitikken, med tilføyingar på delmål under kvart hovudmål, vart presentert av Landbruks- og matdepartementet i 2021. Dette oversynet, vist i tabell 4.1, er utgangspunktet for den vidare drøftinga.

---

<sup>7</sup> Stønad betegnast som Producer Support Estimate (PSE) og reknast ut av OECD. I Norge kjem 59 % av bøndenes inntekt frå statlege subsidiar (OECD, 2021).

Tabell 4.1 Illustrasjon frå LMD av hovud- og delmål i norsk landbruks- og matpolitikk, samt viktige fundament for at dei skal kunne realiserast (Landbruks- og matdepartementet, 2021)

Matsikkerheit og beredskap	Landbruk over heile landet	Auka verdiskaping	Berekraftig landbruk med lågare utslepp av klimagassar
<p>Sikre forbrukarane trygg mat</p> <p>Auka matvareberedskap</p> <p>God dyre- og plantehelse og god dyrevelferd</p> <p>Satse på avl, forskning og utdanning for å auke bruken av dei biologiske ressursane</p>	<p>Leggje til rette for bruk av jord- og beiteressursane</p> <p>Moglegheiter for busetjing og sysselsetjing</p> <p>Eit mangfaldig landbruk med ein variert bruksstruktur og geografisk produksjonsdeling</p> <p>Leggje til rette for rekruttering i heile landet</p> <p>Ei økologisk, økonomisk og kulturelt berekraftig reindrift</p>	<p>Utnytte marknadsbaserte produksjonsmoglegheiter</p> <p>Ei konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat</p> <p>Ei effektiv og lønsam utnytting av garden sine samla ressursar</p> <p>Vidareutvikle Noreg som matnasjon</p> <p>Leggje til rette for bonden sine inntektsmoglegheiter og evne til å investere i garden</p> <p>Berekraftig skogbruk og konkurransedyktige skog- og trebaserte verdikjeder</p>	<p>Redusert forureining frå landbruket</p> <p>Reduserte utslepp av klimagassar, auka opptak av CO<sub>2</sub> og gode klimatilpassingar</p> <p>Berekraftig bruk og eit sterkt vern av landbruket sine areal og ressursgrunnlag</p> <p>Vareta kulturlandskapet og naturmangfaldet</p>
Ei effektiv landbruks- og matforvaltning			
Forskning, innovasjon og kompetanse skal bidra til å nå hovudmåla i landbruks- og matpolitikken			
Vareta norske interesser og sikre framgang i internasjonale prosessar			

## 4.1 Måla

### Kort om dei landbrukspolitiske måla

Landbrukspolitikken skal som nemnt innrettast for å oppnå ulike målsetjingar. Ulike mål vil nødvendigvis medføre prioriteringar, då det kan vere vanskeleg å oppfylle alle på same tid.

Dette er ikkje eit nytt fenomen (NOU 1988: 23; Vik, 2020). Ulike regjeringar vil vektleggje nokre mål framfor andre, og oppnåing av ei målsetjing kan hemma utviklinga av ei anna. Politiske målsetjingar og dei verkemidla ein set inn for å nå desse er med andre ord gjenstand for politisk dragkamp og kompromiss. Auka verdiskaping kan for mange vere eit argument for å ikkje bruke for mykje pengar på dei andre måla, for eksempel.

I Meld. St. 11 (2016-2017) «Endring og utvikling – en framtidsrettet jordbruksproduksjon» er målsetjingane for landbrukspolitikken: 1) matsikkerheit, 2) landbruk over hele landet, 3) auka verdiskaping og 4) berekraftig jordbruk.

**Matsikkerhet** er her definert som «... at befolkningen til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat» (s. 9). Dette inneber ei øking i matproduksjon og styrking av konkurransekrafta innanfor «økonomiske, miljømessige og handelspolitiske rammer» (s.9).

**Landbruk over hele landet** er her definert som «et sterkt og konkurransedyktig landbruk i alle deler av landet» (s. 9). Dette inneber å oppretthalde mangfaldet i det norske landbruket, noko ein spreidd produksjon er ein føresetnad for. Mangfaldet omfattar ved sida av tradisjonelt landbruk òg produksjon av varer og tenester.

**Auka verdiskaping** inneber å utnytte ressursane effektivt gjennom modernisering, ny teknologi og entreprenørskap. «Økt verdiskaping skal sikres gjennom konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, samt gjennom lønnsom utnytting av gårdens ressurser» (s.9).

**Berekraftig jordbruk** inneber «ivaretagelse av jordbrukets varierte og mangfoldige kulturlandskap, med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten» (s. 10). Vidare er redusert forureining til luft og vann, og opptak av karbon, viktige effektar av ei oppnåing av denne målsetjinga.

## 4.2 Sentrale ordningar i dagens landbrukspolitik

Den gjeldande norske landbrukspolitikken har gradvis vokse fram gjennom tilpassingar til innanlands utvikling, internasjonale trendar og forhandlingar mellom partane i jordbruket. Den norske landbruksmodellen har ifølgje Bunger og Tuft (2016) fire stolpar: importvernet, juridiske reguleringar kring eigedomsrett og drift av areala, hovudavtalen med tilhøyrande jordbruksforhandlingar mellom myndigheiter og jordbrukets organisasjonar som utformar rammevilkår, prisar og tilskot, og vilkår for marknadsreguleringa.

Det er forutsett at desse stolpane som definerer mange rammevilkår som norsk jordbrukspolitik er bygd rundt, og er retta mot alle dei landbrukspolitiske måla, vil oppretthaldast i framtida.

Det er vidare lagt til grunn at ordningar som prisar, marknadsregulering og kanaliseringpolitik, inkludert vidareføring av mjølkekvoter med geografisk fordeling, òg vil vere sentrale delar av landbrukspolitikken framover.

Desse vert kort presentert i det følgjande. Desse ordningane må ei inntektsopptrapping kombinert med ei høgare oppnåing av dei landbrukspolitiske måla forholde seg til.

### 4.2.1 Prisar og marknadsregulering

Det er ifølgje Landbruksdirektoratet fire prissystem som er i bruk for prisfastsetjing på norske jordbruksråvarer i landbrukspolitikken i dag (Landbruksdirektoratet, u.å):

- 1) Målprisar
- 2) Prisar regulert gjennom volum
- 3) Referanseprisar
- 4) Prissetjing i marknaden utan regulering

Målprisar er framforhandla prisar mellom avtalepartane i jordbruket. Det er per i dag målprissystem for korn, mjølk, poteter, eple og ein del grønsaker. I tida etter WTO-avtala kom på plass er ei rekkje produkt tekne ut av målprissystemet for ikkje å bryte pliktene i WTO knytt til taket på overføringar i «gul boks». Det er no i gang arbeidsgrupper kring gul boks og målprissystemet for korn og mjølk, då gul støtte stangar i taket på 11,5 milliardar, som vil seie at det er lite rom for å auke målprisane framover.

Prisuttak på storfe, svin, lam og egg vert regulert gjennom at marknadsregulator set planlagde engrosprisar. Marknadsregulator har også ulike verkemiddel for å balansere marknaden gjennom regulering av pris, utbod av vare gjennom lager, eller import i samarbeid med Omsetningsrådet.

Prisuttak på kylling vert styrt gjennom referanseprisar innafor tollvernet. Referanseprisane vert utarbeidd med utgangspunkt i historiske engrosprisar på fastsette varer av fjørfekjøt, men utover rommet som administrasjon av tollvernet gir, er det ikkje noko marknadsregulering for prisuttaket (Landbruksdirektoratet, u.å).

For produksjonar/varer som ikkje er i dei nemnde prissystema er det fri prisfastsetjing gjennom verdikjeda.

### Marknadsregulering

Bunger & Tufte (2016) skildrar marknadsreguleringa i kortversjon på følgjande måte: Jordbruksforhandlingane set ambisjonsnivået for prisane, ved at målprisar vert framforhandla, medan ansvaret for prisuttak ligg hjå næringa. Vidare legg importvernet grunnlaget for mykje av handlingsrommet for prisuttaket. Rolla til marknadsregulator er då å balansere marknaden, slik at det vert grunnlag for prisuttak. Vidare har marknadsregulator **mottaksplikt** for å sikre avsetninga for råvarene uavhengig av kor bruka som produserer, er lokalisert. Mottaksplikta er sentral for å oppretthalde landbruk i heile landet, og har nok størst verdi for distrikt der det er lite konkurrans om jordbruksprodukta frå råvareoppkjøparar. Som marknadsregulator har samvirkebedriftene òg **forsyningsplikt**, og dermed ansvaret for at det er nok varer i marknaden til å dekke etterspørselen. Marknadsregulatorar er difor ansvarlege for å vurdere importbehovet og gi råd om å iverksette import når det er behov.

#### 4.2.2 Kanaliseringspolitikken

Med utgangspunkt i mangelen på korn og valuta i etterkrigstida vart det eit prioritert landbrukspolitisk mål å auke kornproduksjonen. For å verte mindre importavhengig av korn gjennom å dekke meir av etterspørselen med norsk produksjon, vart kornprisen på 1950-tallet auka for å stimulere til at gardbrukarane i flatbygdene med gode dyrkingsforhold skulle satse på korndyrking. I Jordbruksavtala vart det fastsett at kiloprisen for kveite skulle vere 1,5 gonger prisen på ein liter mjølk.

No vart det langt meir attraktivt med kornproduksjon på flatbygdene, samstundes som det vart lagt betre til rette for dei grovførbaserte husdyrproduksjonane på dei meir marginale jordbruksområda i resten av landet, fordi korn vart prioritert på dei «beste» areala.

Grunnlaget vart med dette lagt for kanaliseringpolitikken som over tid betydde at ein la om frå husdyrproduksjonen på flatbygdene til meir kornproduksjon (Almås, 2002).

Thuen & Tufte (2019b) viser til at kanaliseringpolitikken er vidareført i dagens landbrukspolitik, men med andre verkemiddel enn tilhøvet mellom korn- og mjølkepris. For å stimulere til regional arbeidsfordeling med kornproduksjon på dei beste areala (sone 1,3 og 4) og husdyrhald i tradisjonelle grasområder (sone 2, 5, 6 og 7) er følgjande verkemidlar sentrale:

- **Målpris korn:** Prisen vert sett til eit nivå som skal sikre at kornøkonomien for kornprodusentar vert relativt betre enn om dei prioriterer produksjon av gras og hald av drøvtyggarar.
- **Prisnedskrivning:** For å unngå at målpris på korn ikkje skal gi for høg pris på norsk kornråvare til kraftfôrindustri og mel til bakarindustri, er det matkorntilskot og prisnedskrivning på korn. Prisnedskrivninga og matkorntilskot bidreg til å halde råvarekostnaden på bruk av norsk korn nede hjå møllene og kraftfôrindustrien slik at norsk mel og kraftfôr vert rimelegare enn det målprisen på korn isolert sett skulle tilseie.
- **Fraktutjamning:** skal utjamne regionale prisforskjellar i mel- og kraftfôrindustrien, uavhengig av kor produksjonen skjer. Dette er tilskot som går til frakt av korn der målet er at økonomien i husdyrhaldet skal vere uavhengig av kor produksjonen er lokalisert og om husdyrprodusenten har moglegheit til å dyrke korn eller ikkje (Lovdata, 2001; Landbruksdirektoratet, 2019b).
- **Geografisk fordeling av mjølkekvoteane:** Det er 14 produksjonsregionar for mjølkekvote. Produksjonsregionene set ei geografisk ramme for mjølkeproduksjonen ved at mjølkekvotear berre kan nyttast, omsetjast og leigast innanfor den enkelte produksjonsregionen. Kvoteordninga for mjølk regulerer og hindrar nasjonal overproduksjon. Kvoteane legg samstundes til rette for mjølkeproduksjon i heile landet ved at sentralisering av mjølkeproduksjon til dei beste jordbruksområda vert motverka (basert på Thuen & Tufte, 2019b, som viser til Landbruksdirektoratet, 2019a).

Det å prioritere planteproduksjon, med korn og grønt på dei beste jordbruksareala og grovfôr i dei typiske grasområda, er òg vektlagt i NOU: *Omstilling til lavutslipp – Veivalg for klimapolitikken mot 2050*. Her står det:

Jordbrukspolitikken må innrettes slik at grasressurser og utmarksbeite utnyttes og at kulturlandskap vedlikeholdes. Produksjonen av melk og storfekjøtt bør først og fremst reduseres i de områdene av landet der det er gode forhold for å produsere korn og grønnsaker, men det bør stimuleres til produksjon av matplanter overalt der vekstbetingelsene tillater det. Videre bør matproduksjon i større grad innrettes etter lokale forutsetninger slik at det primært dyrkes matplanter der det er mulig, mens drøvtyggerproduksjonene skjer der det ikke finnes alternativer til grasproduksjon. (NOU 2023: 25, s. 108).

### 4.2.3 Tilskot under jordbruksavtala

Økonomiske overføringer er avgjerande for norsk jordbrukspolitik og økonomien til bøndene. Sia Hurdalsplattforma vart framlagt hausten 2021, er det gjennomført jordbruksforhandlingar i 2022 og 2023. Forutan auka målprisar og kompenserte støtte for auka prisar på innsatsfaktorar (gjødsel, diesel, kraftfôr), er budsjettoverføringane under Landbruksbudsjettet kapittel 1150 vesentleg auka i dei to siste jordbruksoppgjera. I 2021 var budsjetttramma 16,94 milliardar kr, medan budsjetttramma for 2024 er 26,99 milliardar (Norges Bondelag 2021-2022 og 2023-2024; Prop. 121 S (2022-2023)).

Tilskot over budsjett er avgjerande for inntektene til bøndene. Samstundes er det moglegvis innan budsjettfinansierte ordningar at det politiske handlingsrommet er størst til å påverke landbrukspolitikken ute på gardsbruka. Vidare er det i tilskota det er størst rom for å utforma verkemidlar og tiltak direkte opp mot dei landbrukspolitiske måla. Dette er eit breitt og omfattande tilskotssystem med mangfaldige ordningar illustrert i tabell 4.2.

I det norske tilskotssystemet er det utbreidd bruk av differensiering av satsane innan ulike tilskot for å utjamne skilnader i produksjonsgrunnlaget mellom ulike deler av landet. Fyrst og fremst gjennom geografiske soner, der satsane er differensiert etter ulike soner (areal- og distriktstilskot mjølk og kjøt), samt nokre tilskot retta mot bruksstorleik (driftstilskot og husdyrtilskot). Spesifikke tiltak og/eller tilskot retta direkte mot auka økologisk berekraft ligg i stor grad i botn, utforma gjennom krav i forskrifter (spreieareal, gjødselplan, dyrvelferd og plantevernforskrifter m.fl.), eller i Regionale miljøprogram (RMP) og tilskot til økologisk jordbruk.

Grovt skissert er ein stor del av verkemidla i tilskotssystemet som er retta mot drifta til bonden, direkte knytte til kvantum vare produsert eller til talet på husdyr. Arealstønaden er på si side gitt per dekar, der kulturlandskapstilskotet er nøytralt, medan arealtilskotet er kopla til vekstgruppe, ofte omtalt i lag under nemninga AK-tilskot.

Slik sett er ulike variantar av pris- og produksjonsavhengige støtteordningar sentrale i dei budsjettfinansierte tiltaka, som vist i tabell 4.2<sup>8</sup>. Dei økonomiske prioriteringane i tilskota er høvesvis sterkt vekta mot kor mykje som vert produsert, framfor korleis det vert produsert og korleis arealet vert forvalta. Dermed er det ei retning i tilskotsordningane der tilskota er tydeleg kopla til mengde/produksjonsretning (kr/kg vare, talet husdyr, vekstgrupper). Det vil òg seie at andre tenester jordbruket leverer, slik som fellesgode som biologisk mangfald, kulturlandskap, arealforvaltning, jordhelse og ivaretaking av økosystem, i hovudsak skal følgje som ein ringverknad av dei produksjonsavhengige tilskota.

Dei samla leveransane frå jordbruket vert omtalt som «det multifunksjonelle jordbruket» (Rønningen, 2020) og viser til at jordbruket produserer både private gode og fellesgode; «private gode i form av varer for sal og fellesgode som kulturlandskap, biologisk mangfald, kulturminne med meir» (Vatn, 2013).

---

<sup>8</sup> Under jordbruksavtala utgjer dei sokalla pristilskota og direktetilskota i kapittel 1150 i 2024 21,9 milliardar av samla budsjetttramme på 1150 på 26,9 milliardar kroner. Av desse utgjer dei produksjonsuavhengige tilskota (AK-tilskot, beitetilskot, RMP og tilskot økologisk jordbruk) notifisert i grøn boks i WTO 8,6 milliardar, medan dei resterande pris- og produksjonsavhengige tilskota notifisert i blå og gul boks utgjer 13,3 milliardar kroner i 2024.

**Tabell 4.2** Forenkla oversikt over sentrale pris-, produksjons- og direktetilskot under landbruksbudsjettet. Normative vurderingar kring geografisk- og bruksstruktur og innretning og eigenskapar relatert til ulike tilskotsordningar. Vidare produksjonskopling og orientering i tilskota opp mot dei landbrukspolitiske hovudmåla, samt budsjетtramme og tilskota notisert i WTO (basert på Avtaleguider frå Norges Bondelag 2018-2023/2024, og Thuen & Tufte, 2019)<sup>9</sup>.

Tilskot	Skildring og differensiering	Produksjonskopling/Eigenskap  (kor mykje produsert eller korleis produsert – passivt eller aktivt mot produksjonsmengd vs. produksjonsgrunnlag (areal) og fellesgode (biodiversitet/økosystem))	Landbrukspolitisk målorientering/retning
<b>Arealtilskot</b>	Arealtilskot er differensiert etter distrikt (sju soner (1-7), men sone 5 er delt i A og B frå 2018/2019). Tilskotet er òg differensiert etter vekstgrupper (grovfôr, korn, potet, grønnsaker, frukt og bær).  <u>Differensiering:</u> Geografi: Ja Bruksstorleik: Nei (grønt har noko fallande sats frå JA-2023)  Utbetalt med kr/daa.	Retta mot dyrka areal. Produksjonskopling etter vekstgrupper. Lite produksjonsdrivande, då det er arealet i drift som utløysar tilskotet. Stimulerer areal til åkerproduksjon og arbeidsdelinga geografisk mellom grasområder og kornområder. Isolert sett eit passivt tilskot for volum då tilskotet ikkje aukar med auka mengde produsert, då utbetalinga er på dekar og ikkje avling, men minstekrav for avling grovfôr.  Tenge (2016) oppsummerar den grunnleggjende eigenskapen ved arealstøtte som ein tilskotsordning som fører til at innsatsfaktoren areal vert rimelegare.  Flate satsar utan tak, og kan påverke jordleigeprisar. Reduserer risiko og gir inntekt på botn for bonden. Kan virke ekstensiverande. Kan stimulere til at meir marginale jordbruksareal (geografisk og på kvart enkelt bruk) vert haldne i hevd og nytta.	<u>Direkte:</u> Matsikkerheit og beredskap Landbruk heile landet  <u>Indirekte:</u> Berekraftig landbruk (ressursgrunnlaget og kulturlandskap)  Fellesgodeorientert
<b>Kulturlandskapstilskot</b>  <i>Budsjетtramme 2024 AK-tilskot 5,57 milliardar.</i>  WTO, Grøn støtte	Gis på alt dyrka areal  <u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Nei  Utbetalt med flat sats på kr/daa	Retta mot å halde areal i hevd. Alt full- og overflatedyrka areal i drift får støtte. Produksjonsuavhengig, men gir grunninntekt for bonde og lønner «landskapspleie».  Tilsvarende eigenskapar som arealstøtte, men utan kopling til vekstgruppe. Kan sikre marginalareal, samt leggje til rette for aktiv skjøtsel av areal frå aktive bønder på eige areal og av jordbruksareal utan aktiv drift (slått og beite).	<u>Direkte:</u> Landbruk heile landet Berekraft (biodiversitet og økosystem)  <u>Indirekte:</u> Matsikkerheit (arealoppretthaldande)  Fellesgodeorientert
<b>Husdyrtilskot – storfe, sau, geit, hjort, avlsgris, slaktegris, ender, kalkun, gjess, verpehøns</b>  <i>Budsjетtramme 2024 Husdyrtilskot, 4,72 milliardar kr.</i>  WTO, Blå støtte	Husdyrtilskotet gis som tilskot per dyr. Tilskotet er utforma med trapp og intervall på antall dyr, der det gis høgre tilskot per dyr for de første dyra. Tak på utbetaling per bruk.  <u>Differensiering:</u> Geografi: Nei (Enkelte unntak gris/høns) Bruksstorleik: Ja (Sterkare på mjølkeku enn andre dyreslag)	Retta mot og kopla til dyretalet på bruka. Produksjonsdrivande gjennom incitament for å auke dyretalet på bruket opp mot taket eller konsesjonsgrensar, men mindre volumdrivane enn pristilskot, og kan stimulere til å fordele produksjonsvolumet på fleire dyr med lågare yting per dyr.  Eigenskap at det belønnes for fleire dyr på det enkelte bruk og har dermed ein tendens til å vere mengdedrivande totalt sett. Men kan også føra til ekstensivering i form av redusert mjølkeavdrått ved at kvoten blir fordelt på fleire dyr. Samstundes incitament for mange dyr og produksjonsdrivande på kjøt. Innretninga på intervall og tak avgjerande for kor produksjonsdrivande og strukturdrivande tilskotet er. Gir inntekt i botn for bonden med liten risiko for utbetalinga.	<u>Direkte:</u> Matsikkerheit og beredskap Landbruk heile landet  <u>Indirekte:</u> Berekraft (arealbruk)  Produksjonsorientert
<b>Bevaringsverdige husdyrrasar – storfe, hest, sau og ammegeit</b>  WTO, Grøn støtte	Tilskot for spesifiserte trua norske husdyrrasar med utbetaling kr per dyr for mordyr/avlslsdyr.  <u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Nei	Retta mot artsmangfald. Kopla til definert husdyrslag. Ikkje produksjonsdrivande isolert, men er eit tillegg til husdyrtilskotet så i praksis eit passivt tilskot der premisen vert lagt i husdyrtilskotet.  Eigenskap er at tilskotet stimulerer mot val av eksplisitte rasar i husdyrhaldet som ikkje er høgtytande i avdrått.	<u>Direkte:</u> Berekraft (biodiversitet og kulturarv)  Fellesgodeorientert
<b>Beitetilskot grasdyr</b>  <i>Budsjетtramme 2024 Beitetilskot, 1,89 milliardar kr</i>  WTO, Grøn støtte	Det gis tilskot for dyr som beiter, og det er ulike krav om tid på beite for ulike soner. Det er vidare skilje i sats mellom generelt beitetilskot og utmarksbeite.	Retta mot beiting. Produksjonskopling mot husdyrslag, men kopla til areal gjennom at bruk av norsk arealressurs er forutsetning for tilskotsutbetalinga.  Lite produksjonsdrivande fordi dyretalet på bruket er kopla til krav om at beite skal vere ein vesentleg del av forgrunnlaget for å kvalifisere for tilskotet.	<u>Direkte:</u> Matsikkerheit/beredskap Landbruk heile landet Berekraft (ressursgrunnlag biologisk mangfald)

<sup>9</sup> I tillegg kjem pristilskot for korn på 2 milliardar med tilhøyrande prisnedskrivning, presentert i delkapittel om kanaliseringspolitikken. Vidare er det ei rekke andre ordningar, til dømes fraktordningar, som har stor betydning for landbruk i heile landet, velferdsordningar for bøndene som er vesentlege for sosial berekraft, og tilskot retta mot forskning og kompetanse, og avl og rådgiving. I tillegg har vi råvarepriskompensasjon, som er viktig for verdiskapinga og konkurransevna til matindustrien i RÅK-ordninga.

	<p><u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Nei</p>		Fellesgodeorientert
<p><b>Driftstilskot mjølkeproduksjon</b></p> <p><b>Driftstilskot spesialisert storfeproduksjon</b></p> <p><i>Budsjettramme 2024 Driftstilskot mjølk og kjøt, 2,80 milliardar kr.</i></p> <p>WTO, Blå støtte</p>	<p>Driftstilskot gis til alle føretak med mjølkeproduksjon, med full utbetaling ved 5 mjølkekyr. For ammeku aukande utbetaling dess fleire dyr opp til maksimal utbetaling på 40. Regionalt differensiert i grupper basert på arealtilskotsonene.</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Ja, middels Bruksstorleik: Ja, sterkt på mjølkekyr og svakare på ammekyr</p>	<p>Produksjonskopling til storfe og geit. Isolert sett ei utbetaling på botn, men utforminga er avgjerande. Dermed er innretninga i dag lite produksjonsdrivande på mjølk, men innretta med produksjonsdrivande profil på ammekyr.</p> <p>Eigenskap i prinsippet/tradisjonelt ei grunnstøtte til det enkelte mjølkebruk, men utforminga gjer no at det er stor skilnad mellom verknaden på mjølk og kjøt ut frå innslagspunkt for maksimal utbetaling.</p>	<p><b>Direkte:</b> Matsikkerheit/beredskap Landbruk heile landet</p> <p>Produksjonsorientert</p>
<p><b>Distriktstilskot mjølk, kjøt, frukt, bær og veksthusgrønnsaker, samt konsumegg</b></p> <p><i>Budsjettramme 2024 for distriktstilskot, kvalitetstilskot og grunntilskot for nemnde produksjonane 3,1 milliardar kr</i></p> <p>WTO, Blå støtte (mjølk og kjøt) og Gul støtte (egg og grønt)</p>	<p>Utbetaling kg/liter/stk på levert volum. Differensiert etter soner. Ulik soneinndeling (mjølk 10 soner, kjøt 5 soner, grønt arealsonene, egg 2 områder og gitte fylker.</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Ja Bruksstorleik: Nei</p>	<p>Retta mot produsert råvare. Produksjonskopling på råvareleveranse, med høgre utbetaling dess større leveranse til varemottakar.</p> <p>Eigenskap: prissubsidie som stimulerer direkte mot økt råvareproduksjon på bruka, men tydeleg profil som støttar geografisk produksjonsfordeling.</p>	<p><b>Direkte:</b> Matsikkerheit/beredskap Landbruk heile landet (Stimulere til geografisk spreidd produksjon og stimulerer til større og færre bruk innan same geografiske område)</p> <p>Produksjonsvolumorientert</p>
<p><b>Kvalitetstilskot storfejøt og tilskot lam- og geiteslakt</b></p> <p><i>(Budsetttert under distriktstilskot kjøt)</i></p> <p>WTO, Blå støtte</p>	<p>Gis etter slaktekvalitet ifølgje europ-systemet, gis på definerte klasser.</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Nei</p>	<p>Som distriktstilskot, men utan geografisk differensiering. Direkte prissubsidie på råvare til bonde. Utbetalt kr/kg for storfe og antall slakt for lam.</p>	<p><b>Direkte:</b> Matsikkerheit/beredskap</p> <p>Produksjonsvolumorientert</p>
<p><b>Grunntilskot kjøt sau/lam, samt tilskot ull</b></p> <p><i>(Budsetttert under distriktstilskot kjøt)</i></p> <p>WTO, Gul støtte</p>	<p>Utbetaling per kg levert kjøt/ull, med sats for sau og lam og geit og kje</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Nei</p>	<p>Som distriktstilskot, men utan geografisk profil. Direkte prissubsidie på råvare til bonde, men lav sats og utgjør lite omfang. Ull-tilskot avgjerande for å gi ull verdi for bonden.</p>	<p><b>Direkte:</b> Matsikkerheit/beredskap</p> <p>Produksjonsvolumorientert</p>
<p><b>Tilskot små/mellomstore mjølkebruk</b></p> <p><i>(Budsetttert under husdyrtilskot)</i></p> <p>WTO, Blå støtte</p>	<p>Ekstra tilskot etter intervall og trapp per mjølkeku opptil 50 kyr.</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Ja, sterkt</p>	<p>Som husdyrtilskotet med ekstra utbetaling mot mjølkebruk, på dyretal. Gis til bruk 0–50 mjølkekyr, med maks utbetaling på 23 kyr. Utforma som pyramide der det auker til 23 kyr, for så fallande satsar til 50 kyr.</p>	<p><b>Direkte:</b> Landbruk heile landet Matsikkerheit/beredskap</p> <p>Spesifisert til mjølkebruka</p>
<p><b>Regionale miljøprogram*</b></p> <p><i>Budsjettramme 2024 RMP 1,01 milliardar kr</i></p> <p>WTO, Grøn støtte</p>	<p>Tilskot for å ta vare på kulturlandskap, biologisk mangfald, kulturmiljø og -minne, samt redusere bruk av plantevernmidlar, utslepp til luft og avrenning til vatn frå jordbruket.</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Varierer Bruksstorleik: Varierer</p>	<p>Ulike tilskot/ordningar er kopla mot definerte miljømål og skjøtsel av areal, som gjødsling og avrenning, biodiversitet, seterdrift, fangvekstar, tilrettelegging for pollinatorar. Skal belønne og kompensere for å gjere miljøtiltak i drifta på bruket.</p>	<p><b>Direkte:</b> Berekraft</p> <p><b>Indirekte:</b> Matsikkerheit/beredskap (jordressursane og biologisk mangfald)</p> <p>Fellesgodeorientert</p>
<p><b>Tilskot økologisk jordbruk</b></p> <p><i>Budsjettramme 2024 Økologisk 162 millionar kr</i></p> <p>WTO, Grøn støtte</p>	<p>Diverse utbetalingar på areal og husdyr ved økologisk sertifisert drift.</p> <p><u>Differensiering:</u> Geografi: Nei Bruksstorleik: Nei</p>	<p>Produksjonskopling til driftsmåte, og isolert sett ikkje produksjonsdrivande på mengde, men då fleire av tilskotet kjem som ekstra utbetaling på eksisterande tilskotsordningar vil eigenskapane til dels samvariere med desse, som husdyrtilskot og arealtilskot. Krava for å få støtte ligg i sertifiseringa for økologisk drift.</p>	<p><b>Direkte:</b> Berekraft, inkludert utslepp av nitrogen og fosfor</p> <p>Fellesgodeorientert</p>



\* I tillegg kjem Tilskot til spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL), med budsjetttramme 2024 på 170 millionar, og Landbrukets utviklingsfond med 68 millionar til dreneringstiltak. Desse er utanfor kapittel 1150 i Jordbruksavtala.

### 4.3 Teoretisk bakgrunn: jordbruket og den økologiske kløfta

For å setja drøftingane i denne rapporten inn i ein større samanheng, og samstundes gje tankane våre eit fundament å stå på, vil me her koma med nokre teoretiske refleksjonar. Me tek utgangspunkt i det me kan kalla stoffskiftet (flyten av energi og ressursar) mellom mennesket og naturen. Konkret: Når bonden driv jordbruk, legg ned arbeid i jorda og dyra, så inngår bonden aktivt i ei utveksling av energi og ressursar med naturen. Dette er grunnlaget for jordbruket. Jordbruket blir då eit menneske- og samfunnsskapt system for å gjere seg nytte av naturen (Haberl mfl., 2009). I utgangspunktet var denne prosessen sirkulær og stadbunden, men i det meir industrialiserte jordbruket snakkar nokre forskarar om at det har oppstått det dei kallar ei «kløft i stoffskiftet» mellom jordbruket og naturen. På denne måten blir både sirkulariteten og stadbindinga i jordbruket stadig svekkja (Bellamy-Foster, 1999).

Denne kløfta i stoffskiftet mellom jordbruket og naturen har tre dimensjonar (Saito, 2022). Den første handlar om at dei naturlege nærings- og energisyklusane innafør bestemte område blir broten, til dømes ved intensiv dyrking av korn ved bruk av i hovudsak mineralgjødning, heretter omtala som kunstgjødning, slik at jorda blir utpint. Den andre dimensjonen av økologisk kløft handlar om avstand. Det skapast store geografiske avstandar mellom der dyrking skjer, og der innsatsfaktorar og sluttprodukt blir produsert og konsumert. Dette gjer at næringsstoff og energi hopar seg opp visse stader. Den tredje dimensjonen handlar om tid. Når produksjon av biologiske vekstar, ved hjelp av teknologi og innkjøpte innsatsfaktorar, skjer stadig raskare og meir effektivt enn i tradisjonelle produksjonssystem, så fører dette med seg ubalansar i bruken av energi og ressursar som kan føra til omfattande økologiske problem.

I norsk jordbruk kan ein finna spor av slike økologiske kløfter i varierende grad i dei fleste av produksjonane. Det at produksjonen er meir avhengig av innkjøpt kraftfôr, kunstgjødning og fossile energikjelder, kan stå som tre samanfletta døme på korleis slike økologiske kløfter utviklar seg i norsk jordbruk. Med bruk av desse varene blir jordbruksproduksjonen oppskalert og intensivert, men samstundes gradvis lausriven frå garden og regionen sine grunnressursar. Spissformulert er då trenden at utviklinga i jordbruket får eit innslag av at ein frikoplar jordbruksproduksjonen frå gardane sine ressursar, og koplar dei i staden på globale produksjonsprosessar og handelsmønster (Fuglestad, 2023a). Desse prosessane er ofte energi- og ressurskrevjande, og dei fører ofte med seg til dømes avskoging og store utslipp av klimagassar. Samstundes kan dei skapa opphoping av næringsstoff eller utarming og avrenning av og frå jorda (Tufte, 2019). Klimautslappa Noreg rapporterer frå jordbruket var 9,6 prosent av samla nasjonale utslipp i 2021 (Miljødirektoratet, 2023), medan dei globale matsystema vert estimerte til å utgjere ein tredjedel av dei globale klimagassutslappa. Dette omfattar både produksjon, transport, arealendring (avskoging), jorderosjon og grunnvassmangel (De Shutter, 2017; Tubiello mfl., 2021). Slik er desse prosessane med på å

skapa fleire økologiske kløfter mellom norsk jordbruk og ressursgrunnlaget som det er basert på.

Me kan dermed seie at ei berekraftig inntektsopptrapping for norsk jordbruk bør handla om å gjere desse økologiske kløftene mindre, og tetta kløfta i stoffskiftet mellom jordbruket og naturen. Her vil forvaltninga av dei norske jordressursane måtta spela ei sentral rolle, sia det var og er desse ressursane som er utgangspunktet for stoffskiftet mellom jordbruk og natur. Det vil handla om kva som veks på desse areala, korleis me får ting til å veksa der, korleis me driftar dei, og om korleis og kva som gir inntening og lønsemd for dei som driv jorda. I vår kontekst må me sjå desse problemstillingane i samanheng med dei fire landbrukspolitiske måla og verkemiddelapparatet i jordbrukspolitikken.

Ein politikk som støttar opp om bruk og betring av det norske jordbruksarealet vil kunna kopla seg opp mot alle dei fire landbrukspolitiske måla, og leggje til rette for å betre svara opp desse måla:

1. Betre og meir bruk av dei norske areala vil kunna styrke jordbruket si evne til å produsere på norske ressursar, og vil dermed laga eit grunnlag for ein betre **forsynings- og beredskapsevne på matvarer på lang sikt**.
2. Betre og meir bruk av dei norske areala kan vere med på sikra at det drivast **jordbruk over heile landet**, inkludert variert bruksstruktur kopla til der jordbruksarealet er. Dette kan gjerast ved å prioritere å oppretthalde og bruka meir marginale areal, samt at meir av drøvtyggjarproduksjonen vert rekanalisert mot utmark og beite som i dag ikkje er i bruk i store delar av landet.
3. Betre og meir bruk av dei norske areala kan fungera som grunnmur for **auka verdiskaping** og inntekstopptrappinga ved å retta tilskot og prisstøtte mot bruk av norske areal, og mot korleis bøndene produserer ut frå desse ressursane.
4. Betre og meir bruk av dei norske areala kan styrke den **økologiske berekrafta i jordbruket** ved mellom anna å oppretthalde og forbetre sjølve jordressursen. Dette kan gjerast ved å leggje til rette for biologisk mangfald, ved auka organisk materiale og ved å betre jordhelsa. Dette kan også skapa betre høve for binding av karbon i jorda. Vidare kan det leggjast opp til ein produksjon som er tufta på dei norske arealressursane, og som dermed gjer at det brukast mindre fôrressursar frå andre land i norsk jordbruksproduksjon. På denne måten får norsk jordbruk eit mindre klimaavtrykk i andre land.

Desse prinsippa handlar om det me kallar «betre og meir bruk av dei norske areala». «Meir bruk» inneber her to viktige tilhøve. For det første ei omlegging av dietten til drøvtyggjarane til meir gras, slik at det som produserast av mjølk og raudt kjøt i Noreg, i større grad blir basert på dei grasareala me har her i landet. For det andre vil dette bety at både drøvtyggjarane og kraftfôrintensive produksjonar (gris, høns og kylling), heretter omtala som

mjøldyr, i større grad blir føra med korn og oljevekstar frå norske areal. Dette vil då føra til «meir bruk» av norske arealressursar i produksjon. «Betre bruk» handlar om å drive areala på ein måte som gjer at me sikrar biologisk mangfald, fellesgode og at me får god jordkvalitet med høgt moldinnhald. Dette handlar då også om at jordbruket reduserer avrenning av næringsstoff og utpining av jorda, samt vert mindre avhengig av kjemiske plantevernmidlar og kunstgjødsel.

## 4.4 Utviklinga i jordbruket går i ei retning av svekka produksjonskopling til norske arealressursar

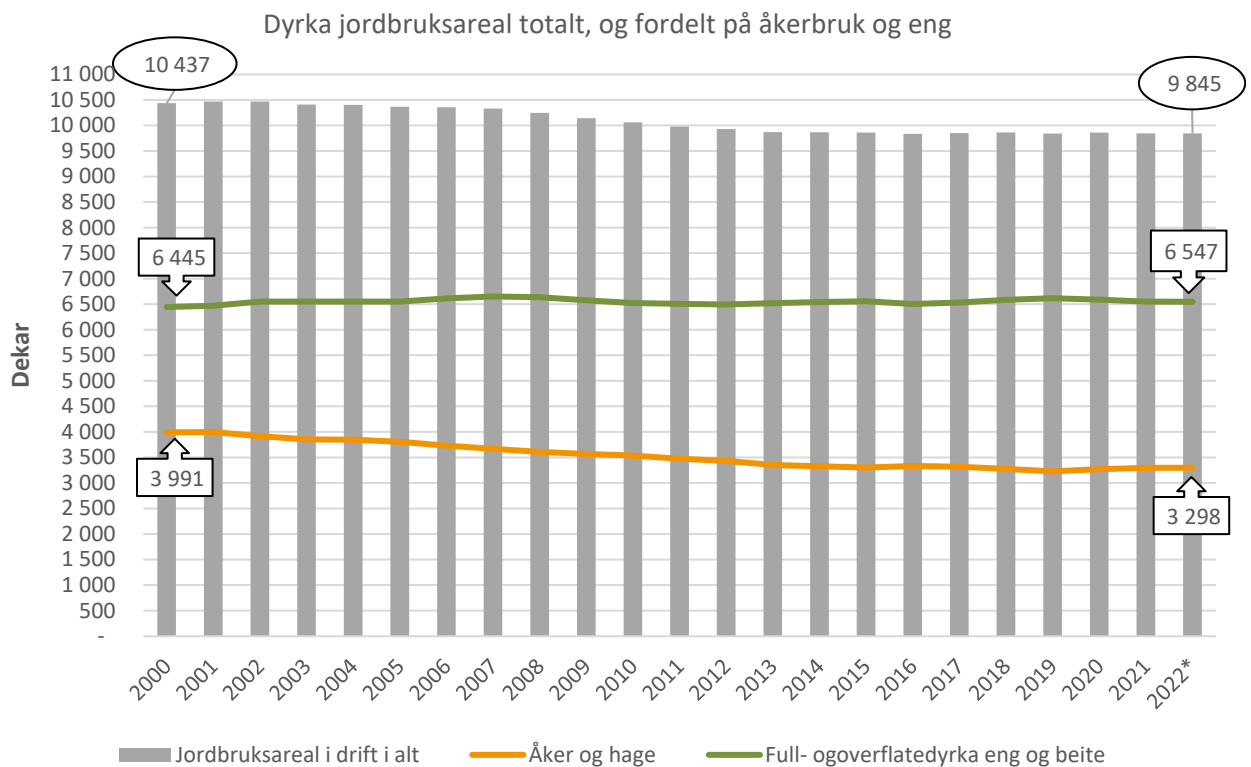
Koplinga mellom arealgrunnlaget til gardsbruka og matforsyninga, og sjølvforsyningsevna er av stor betydning.

I dei seinare åra har det å auke norsk planteproduksjon (korn og gras) i norsk matproduksjon vore eit uttalt mål frå både næringa og politiske miljø. Til dømes er dette drøfta i rapportane «Bruk av norske fôrressursar» frå Landbruksdirektoratet (2021), «Hvordan øke norskandelen i føret» frå Bondelaget (2020), samt i det partssamansette prosjektet Grovfôr 2020. Alle desse la vekt på korleis auka andel norske fôrressursar kan inngå i rasjonen til husdyra, og slik redusere importen av kraftfôrvarer. Vidare syner me til NIBIO-rapporten «Produksjonspotensial i jordbruket og nasjonal sjølvforsyning med mat» frå 2023, og til Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein, publikasjonen «Markedet for norsk matkorn» i 2023. I den sistnemnde publikasjonen er det ei rekke artiklar som tek føre seg korleis norsk matkorn kan utgjere større del i matmjølet, med ein visjon om 90 prosent norskandel.

Sjølve jordbruksarealet og det å halde det i hevd for framtida er òg eksplisitt nedfelt i Jordlova. Det dyrka arealet i Noreg kan seiast å vere relativt stabilt, men noko redusert sia år 2000, som vist i figur 4.1. Ser ein derimot på reduksjonen fordelt på gras og åkerbruk, har åkerarealet minka, medan grovfôrarealet syner ein svak auke (figur 4.1). Først og fremst er det kornarealet som er redusert, frå 3,3 millionar dekar i år 2000 til dryge 2,8 millionar dekar i 2022, ein reduksjon på om lag 500 000 dekar (BFJ, 2023).

Arealbruksendringa har skjedd parallelt med ein sterk vekst i kjøtproduksjon i perioden. Medan mjølkeproduksjonen har vore stabil på om lag 1,5 millionar tonn, har mengde kjøt produsert auka vesentleg. Samla kjøtleveranse frå storfe, sau, svin og fjørfe har gått frå 259 400 tonn i 2000 til 363 700 tonn i 2022, ein vekst på 40 prosent. Produksjonsveksten har fyrst og fremst vore på svin og fjørfe, med eit auka volum på 100 000 tonn, medan storfe- og lammekjøt har auka med 2000 tonn (BFJ, 2023).

Figur 4.1 Utviklinga i norsk dyrka jordbruksareal totalt, samt fordelt på åker- og hagebruk og full- og overflatedyrka eng og beite (BFJ, 2023)<sup>10</sup>

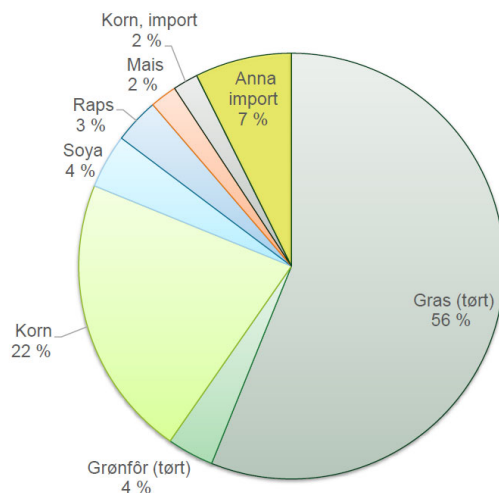


Importen viser at koplinga mellom norsk produksjon og norsk areal er svekka over tid. Det vil seie at det årleg vert importert store volum råvarer til kraftfôrindustrien, som vil seie at Noreg er avhengig av planteproduksjon i andre land for å dekke det samla fôrforbruket til husdyra. Figur 4.2 viser eit grovt estimat for fôrgrunnlaget i norsk husdyrhald, fordelt på råvareforbruk. Ut frå denne fordelinga vert den samla norskandelen av fôret rekna til **82 prosent** dei seinare åra (Røflo, 2020).

<sup>10</sup> I følge Landbruksdirektoratet innebar arealmålingane for nytt kartverk i perioden 2005–2013 ein gjennomsnittleg reduksjon i arealet på ca. 3,3 prosent i dei kommunane der kartverket ble tatt i bruk. Denne effekten kan skyldast både meir nøyaktige målingar og at endringar som har skjedd over tid, som gjengroing, først vart fanga opp då nytt kartverk vart teke i bruk (henta frå Thuen & Tufte, 2019b).

Figur 4.2 Estimert fôrforbruk fordelt på vekster (Røflo, 2020)

## Fôrgrunnlag til norske husdyr 2014 - 2018

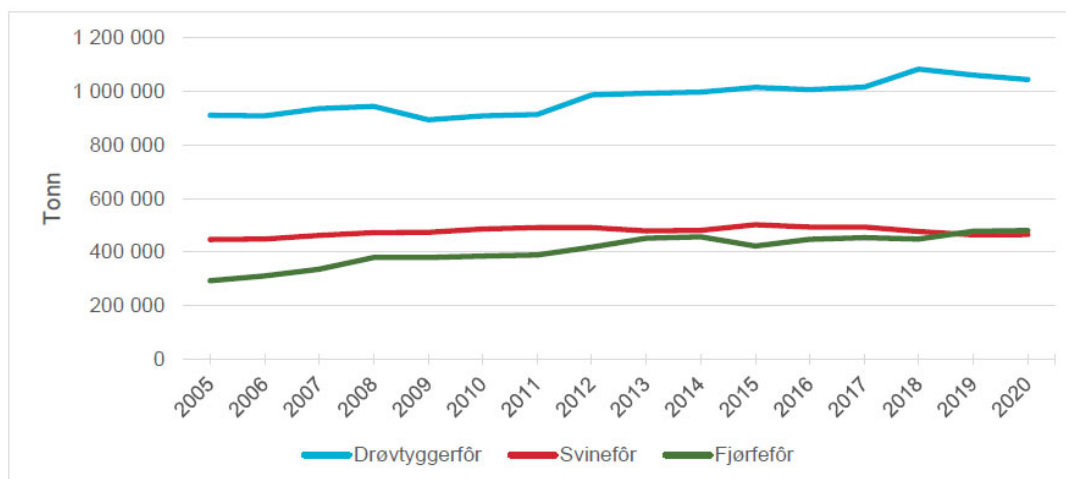


Ein heilt sentral del av den norske landbrukspolitikken handlar om å regulere tilhøvet mellom lønsemd i kornproduksjon og grovfôr, som òg inkluderer bruk og pris av kraftfôr i husdyrhaldet. Heilt sida mellomkrigstida har kraftfôret vore eit element som har prega den landbrukspolitiske debatten. Kraftfôret har vore brukt som middel for å regulera produksjonen både opp og ned gjennom restriksjonar og avgifter, rabattar og prisnedskrivningar (Vatn, 1983).

Prisen på kraftfôr og kornprisen til bøndene for levering til industrien er avgjerande for kva for tilpassingar både kornbønder og husdyrbønder gjer på sine gardar. Samstundes har innhaldet i kraftfôret endra seg over tid, og det har vorte meir effektivt gjennom til dømes meir bruk av kveite og roesnittar som karbohydratråvare, og større del proteinråvarer, som raps og soya (Landbruksdirektoratet, 2021, s. 33–38). Denne utviklinga har til dels svekka attraktiviteten til tradisjonelle norske råvarer som bygg og havre, og auka importbehovet av ulike kraftfôrråvarer, særleg proteinråvarer som er utfordrande å dyrke i Noreg. Kraftfôrforbruk, innhald og pris utgjer soleis eit viktig omdreiningspunkt for heilskapen i norsk landbrukspolitikk og innretninga av produksjonen på dei norske gardsbruka.

Dryge 50 prosent av kraftfôrforbruket vert nytta i drøvtyggarhaldet, som figur 4.3 viser. Ut frå arealet og målet om auka norskandel i kraftfôrforbruket, kan det reint logisk då argumenterast for at meir av fôrenergien i drøvtyggjarhaldet bør kanaliseras mot meir og betre grovfôr i fôrsetelen. Større grovfôrandel inkluderar å hente meir fôrenergi gjennom bruk av utmark. Det vil då òg kunne auke rommet for kraftfôrråvarer frå norske areal, ved redusert etterspurnad etter kraftfôr til drøvtyggjarar og redusert import av kraftfôrråvare. Tabell 4.3 viser estimat frå Animalia for fôrforbruket på ulike dyreslag og estimert norskandel.

Figur 4.3 Forbruket av kraftfôr fordelt på dyreslag (Landbruksdirektoratet, 2021)



Tabell 4.3 Grovt oversyn av estimert fôrsetel på ulike husdyrslag i prosent (henta frå Landbruksdirektoratet, 2021)<sup>11</sup>

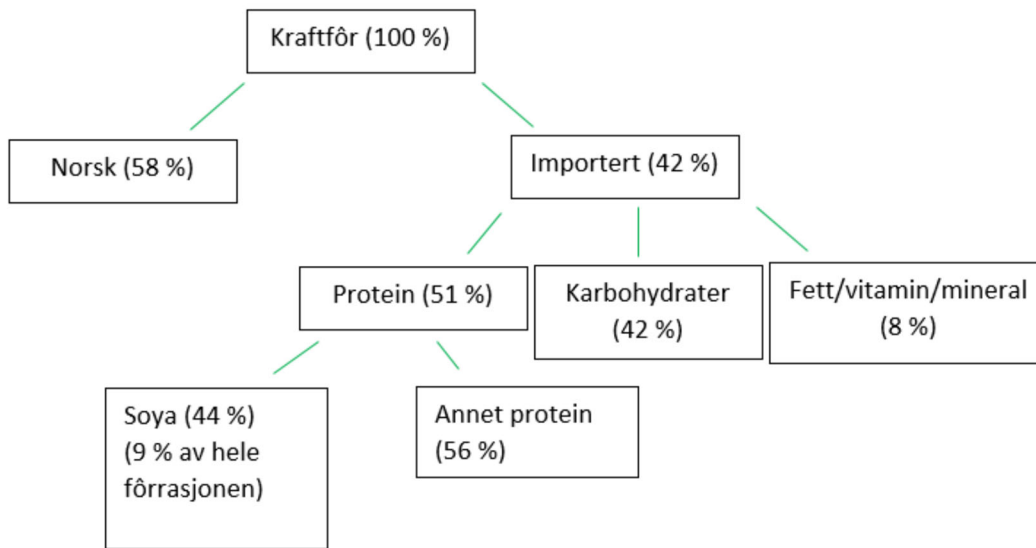
Tabell 2 Andel grovfôr og kraftfôr i rasjonen til de forskjellige husdyra, samt total norskandel i fôret i et normalår (Animalia).

	Andel kraftfôr i fôrseddelen til dyret (%)	Andel norske råvarer i kraftfôret (%)	Andel grovfôr i fôrseddelen til dyret	Andel norske råvarer i det totale fôret (grovfôr og kraftfôr)
Storfe				
– Melkeproduksjon	45	60	55	82
Storfe				
– Ammeku	7	63	93	97
Storfe okser				
– Intensiv produksjon	39	63	61	86
Sau/lam	12	63	88	96
Svin	100	71	-	71
Kyllingproduksjon	100	40	-	40
Eggproduksjon	100	54	-	54

Innhaldet i kraftfôr kan grovt delast i karbohydratråvarer, som kveite, bygg og havre, og proteinråvarer som soya, åkerbønner, raps og erter. I tillegg kjem feitt, mineral og vitamin. Figur 4.4 viser samansetjinga i norskprodusert kraftfôr fordelt på råvarer, samt norskandel og import. Knappe 60 prosent av råvarene er norske, og import av proteinråvarer, som raps og soya, er vesentleg for å få den ynskja samansetjinga.

<sup>11</sup> Fôrsetelen for ammeku er ikkje dekkande for spesialisert storfekjøtproduksjon generelt, for den vil avhenge av driftsopplegget til bøndene på oppfôringa av slakta. Dette er drøfta i til dømes Thuen & Tuft, 2019.

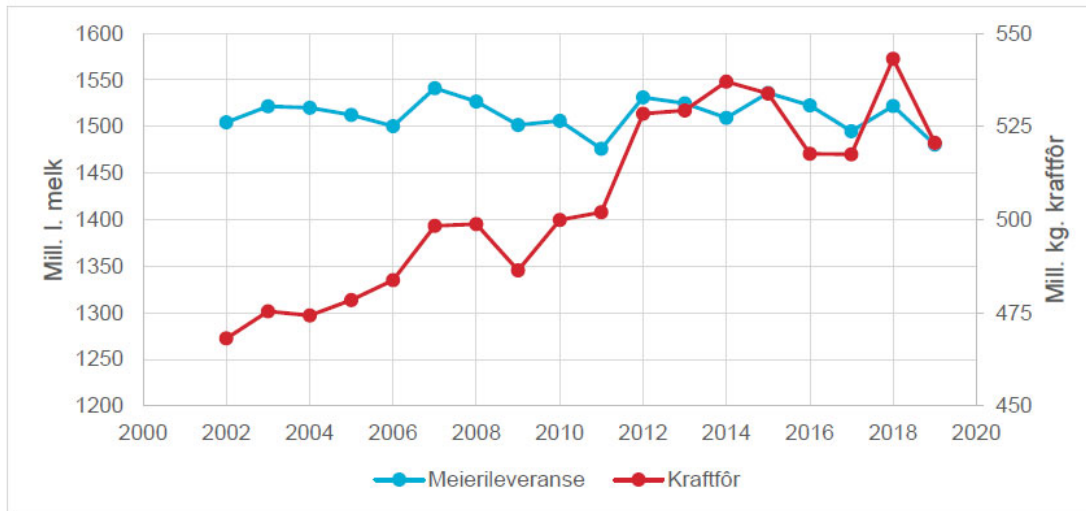
Figur 4.4 Oversyn over innhaldet i kraftfôret fordelt på råvare og norsk og importert (Thuén, 2020)



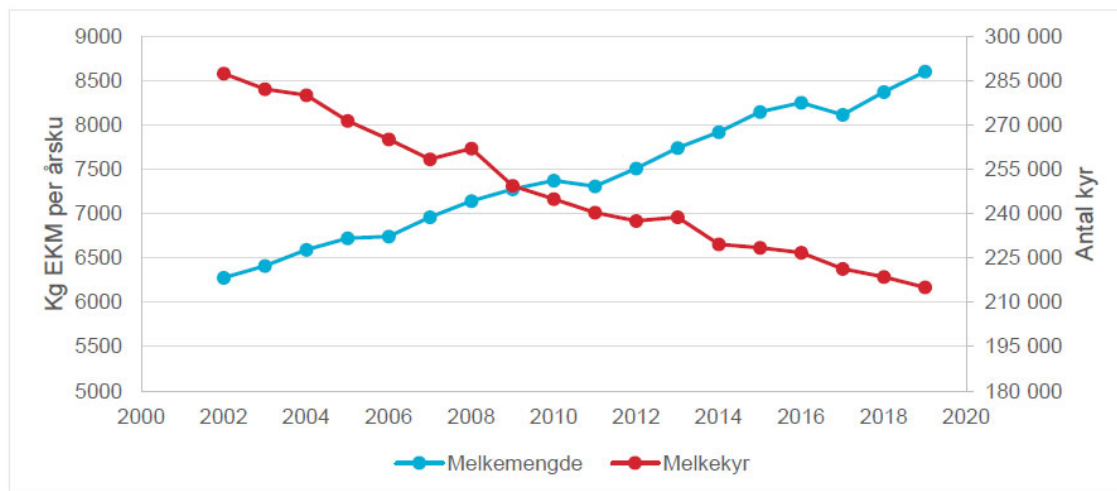
Utviklinga i mjølkeproduksjonen er viktig for norsk jordbruk generelt. Det gjeld opp mot arealbruk, kraftfôrbehov og storfekjøtproduksjon. Kort summert er hovudtrenden at mjølkevolumet har vore stabilt i perioden, samstundes som det har vore ei sterk intensivering i mjølkeproduksjonen med auka mjølkeavdrått per ku, der avdråttsauken i stor grad er driven av at meir av energien kjem frå kraftfôr (Volden, 2019). Med stabilt mjølkevolum nasjonalt, som er kvoteregulert, tyder dermed avdråttsauke at tal på mjølkekyr blir redusert. Av dette følgjer færre slakt og mindre storfekjøt frå mjølkeproduksjonen og kombinasjonskua enn tidlegare.

På starten av 2000-talet utgjorde slakt frå mjølkebesetningar brorparten av storfekjøtproduksjonen, medan no utgjer slakt frå kjøtfe og kryssingar stadig større del. I 2012 kom 76 prosent av slakta levert frå mjølkebuskappar, medan dette er redusert til 63 prosent i 2022 (Animalia, 2023). Utviklinga i meierileveransar, kraftfôrforbruk, avdrått og talet på mjølkekyr er summert i figur 4.5 og 4.6 frå Landbrusdirektoratet.

Figur 4.5 Utviklinga i meierileveransar av kumjolk og kraftfôrforbruk på 2000-talet (Landbruksdirektoratet, 2021)



Figur 4.6 Utviklinga i avdrått og talet på mjølkekyr på 2000-talet (Landbruksdirektoratet, 2021)

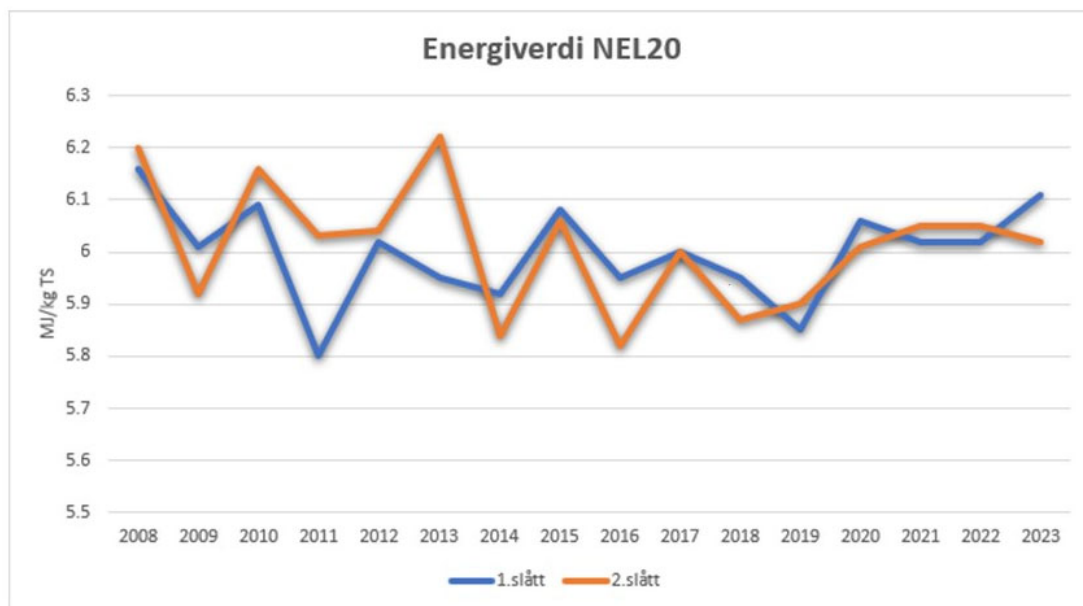


Figur 24 Antall melkekyr i Norge<sup>17</sup> og melkeavdrått EKM per årsku<sup>16</sup>. 2002-2019.

I høve til avdrått og det å tilpasse bruken av kraftfôr etter grovfôret, samt å redusere kraftfôrbruken, er grovfôr kvalitet sentral. Det har vore lite betring av grovfôr kvaliteten i dei seinare åra, som vist i figur 4.7. Det å betre grovfôr kvaliteten er eit viktig tiltak for redusert kraftfôrbruk, og samstundes for å oppretthalde bra yting hjå mjølkekyrne. Det er fullt mogleg å betre grovfôr kvaliteten i Noreg, noko som òg prosjektet Grovfôr 2020 ga tydelege funn på.



Figur 4.7 Utvikling i grovfôr kvalitet for fyrste og andre slått i energiverdi målt som MJ per kilo tørrstoff<sup>12</sup>, 2008–2023 (TINE, 2023)



## 4.5 Kort oppsummering

I kortversjon viser utviklinga skildra her at det er ein tendens til at norsk jordbruk, og spesielt drøvtyggjarproduksjonen, er i dreining frå lokalt og nasjonalt kretsløp til eit globalt kretsløp. Det tradisjonelle produksjonsmønsteret<sup>13</sup> i jordbruket vert utfordra ved at koplinga mellom arealressursar på garden og produksjonsmengda frå garden vert svakare. Det tradisjonelle produksjonsmønsteret er bygd på ein balanse mellom ressursgrunlaget på garden (fôrproduksjonen), talet dyr på garden (dyretettleik) og gjødselproduksjonen som vert tilbakeført på gardens areal.

<sup>12</sup> 6,0 MJ per kg tørrstoff tilsvarar om lag 0,85 FEM per kilo.

<sup>13</sup> Her nytta i betydninga jordbrukssystem som er vedvarende produktive uten å forringe eller øydelegge sin eigen ressursbase, verken lokalt, regionalt eller globalt.

## 5 Betre måloppnåing. Korleis prioritere og kva kan ein endre?

Utgangspunktet for drøftinga har vore at me reknar dei overordna landbrukspolitiske måla gitt frå Stortinget som relevante og formålstenlege for ein framtidsretta landbrukspolitikk.

Samstundes er det mykje i utviklinga i norsk jordbruk som tilseier at måloppnåinga innanfor dei fire måla er variabel, noko òg mellom anna Riksrevisjonen og OECD påpeikar. Vidare har regjeringserklæringa til sitjande regjering, Hurdalsplattforma, sagt at den skal «*leggje fram ein forpliktande og tidfesta plan for å tette inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet*». Ut frå dette er problemstillinga for rapporten korleis få ei inntektsopptrapping som støttar og styrkar dei fire landbrukspolitiske hovudmåla: *landbruk over heile landet, matsikkerheit, auka verdiskaping og berekraftig utvikling*.

I delkapitla nedanfor vil ei inntektsopptrapping opp mot desse overordna måla for jordbruket verte drøfta.<sup>14</sup>

### 5.1 Matsikkerheit og beredskap

Matsikkerheit er definert i den siste landbruksmeldinga (Meld. St. 11, 2016) som: «... *at befolkningen til enhver tid har fysisk og økonomisk tilgang til nok og trygg mat.*» (s. 9).

Stortingsmeldinga seier at auka matsikkerheit inneber ei auke i matproduksjon og styrking av konkurransekrafta, innanfor «*økonomiske, miljømessige og handelspolitiske rammes*» (s. 9).

Utgangspunktet her for målet om matsikkerheit er med andre ord at produksjonen må aukast, vel og merke innafor dei rammene som eksisterer.

Det er grunn til å anta at meldinga då legg til grunn at auka produksjon utover desse rammene kan komme i strid med sentrale prinsipp og rammes for landbrukspolitikken, som marknadsreguleringa og handelspolitikk, og for måla om inntektsopptrapping (økonomiske rammes) og berekraftig utvikling (miljømessige rammes).

Matsikkerheit forstått som matproduksjon i volum (jamfør auke) kan, som nemnt, omsetjast til sjølvforsyningsgrad. Då er det kaloriar produsert og brukt i Noreg eller kaloriar produsert på norske ressursar opp mot forbruket av kaloriar som er måleeeininga.<sup>15</sup> Dette er dei rådande tolkingane av målsetjinga i det politiske ordskiftet dei siste åra, og det er vektlagt i

---

<sup>14</sup> I denne rapporten er drøftinga avgrensa til dei jordbrukspolitiske måla og leveransane frå jordbruket. Det vil seie at maritim sektor er halden utanfor i drøftinga kring måloppnåing, samt at skogbruket der det er relevant heller ikkje er inkludert i drøftinga.

<sup>15</sup> NIBIO, med budsjettneimnda, definerer sjølvforsyningsgraden som hvor stor andel norsk produksjon utgjør av matvareforbruket, regnet på energibasis. Sjølvforsyningsgraden er i berekninga ein brøk der all norsk matproduksjon minus eksportert mat blir delt på totalt matvareforbruk. Tala er på engrosnivå og rekna i energi.

Hurdalsplattforma. Ifølgje OECD (2021) si evaluering av norsk landbruk oppfyller Noreg målet om matsikkerheit relativt bra. Men dei peikar på at ein viktig faktor som bidreg til dette, er velfungerande internasjonale marknader.

Ei anna tolking av matsikkerheit og beredskap er sjølvforsyningssevne. Kva for ei tolking av målet om matsikkerheit som leggjest til grunn, har stor verknad for kva verkemiddel som vil stå fram som tenlege for å best nå målet. Matsikkerheit og beredskap kan òg forståast som evna til nasjonal matforsyning, og det å oppretthalde produksjonsdyktig matjord og produksjonskapasitet på norske ressursar. Døme på dette er kriser der handelsrutar av ulike grunnar vert stengde eller opphøyrer, eller naturkatastrofar, som vulkanutbrot. Dette perspektivet vert omtalt som «sjølvforsyningssevne».

I St.prp.nr. 8 (1992-93) var det sjølvforsyningssevna som vart vektlagt. Her står det mellom anna:

Selvforsyningsgraden har økt frå om lag 40 prosent i 1977 til om lag 50 prosent i 1990. [...] Fordi selvforsyningsgraden beregnes på energibasis, utgjør energirike planteprodukter en stor andel. En videre økning ville være betinget av økt matkorn dyrking og dyrking av sukker. Selvforsyningsgraden er ikke et egnet mål på beredskapsevne. Dette fordi begrepet ikke tar opp i seg mulighetene for omstilling både på forbruks- og tilførselssiden. [...] Departementet mener begrepet selvforsyningssevne må benyttes ved vurdering av beredskapsevnen. [...] vurderer departementet landets beredskapsevne som tilfredstillende.

[...] Dette betyr mindre vekt på en løpende høy selvforsyningsgrad, og at beredskapsplanlegging innrettes mot beredskapsevne og langsiktig matvaresikkerhet. I beredskapssammenheng bør det legges større vekt på å opprettholde produksjonspotensialet på de begrensede arealressursene.

[...] Hovedstrategien i forhold til matsikkerhet må være å utvikle et mer bærekraftig landbruk [...]. Produksjon og ressursforvaltningen må tilpasses slik at miljø og naturgrunnlaget forvaltes på en bærekraftig måte (St.prp.nr. 8 (1992-93), s. 18).

I 2010 vurderte Riksrevisjonen i kva grad dei landbrukspolitiske måla vart oppfylte. Dei sa den gongen at landbruket har oppretthaldt forsyningsikkerheiten, produksjonsgrunnlaget og dekka etterspørselen etter varer. Produksjonen av mjølk, storfekjøtt og korn har flata ut, mens kraftfôrbaserte produksjonar har auka. Riksrevisjonen (2010, s.10) skriv: «Jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, har økt fra 43 prosent i 1999 til 49 prosent i 2008 målt i kalorier. Målet om å opprettholde den nasjonale matproduksjonen er slik sett nådd ut fra jordbrukets andel av produksjonen av de matvarene som forbrukes i Norge, regnet på energibasis».

Som nemnt kan matforsyning eller beredskap reknast på fleire måtar, og Riksrevisjonen si gjennomgang i 2023, avgrensa til matsikkerheit og beredskap, konkluderte noko annleis enn i 2010.

Riksrevisjonen (2023) oppsummerar sin gjennomgang av målet om **matsikkerheit og beredskap** med at det er semje både i fagmiljø og forvaltninga om at sjølvforsyningsgrad ikkje skildrar matsikkerheita og beredskapen godt. I staden vert sjølvforsyningssevne haldt fram som langt betre eigna til å gje eit bilete av den reelle matsikkerheita og beredskapssituasjon over tid (Riksrevisjonen, 2023). Riksrevisjonen viser òg til St.prp.nr. 8 (1992-93), referert til over, og argumenterer for at «*selvforsyningsgraden tar ikke hensyn til*

*verken eksport eller muligheten til å legge om produksjonen og forbruket til mer energirike produkter dersom situasjonen skulle kreve det» og at «selvforsyningsgraden baserer seg på det kostholdet vi har i dag, og ikke på hvor mye energi vi trenger for å overleve»* (Riksrevisjonen, 2023, s. 37). Vidare skriv dei at arealressursane ikkje forvaltast på ein berekraftig nok måte i dag, til dømes gjennom nedbygging av matjord og at det er for lite aktivitet i å halde jord med god kvalitet i hevd. Dette er både på grunn av lite dreneringsaktivitet og fordi driveplikta ikkje følgjast opp, samt at det er for svak oppfølging av jordvernet. Dette talar for at ein skal tenkje meir på matsikkerheit som produksjonsgrunnlag på lang sikt og dermed på korleis landbruksproduksjonen bør innrettast i framtida.

I det følgjande argumenterast det til dels i tråd med Riksrevisjonen (2023) og St.prp.nr. 8 (1992-93) for at det må tenkjast annleis og utover sjølvforsyningsgraden når matsikkerheit og beredskap vert vurdert. Matsikkerheit og beredskap i den forståinga lagt til grunn i drøftinga vidare, handlar om ein langsiktig evne til å fø befolkninga. Dette inneber å prioritere og sikre produksjonsgrunnlaget for matproduksjon både til folk og husdyr på lang sikt, og av det følgjer at ein i mindre grad vektlegg kaloriar produsert innafor Norges grenser på eit gitt tidspunkt i høve til forbruket som styrande faktor for måloppnåing.

Ut frå sjølvforsyningssevne vert fleire faktorar tillagt vekt som avgjerande for den reelle matsikkerheita og beredskapen. Dette inneber omstilling av produksjonen og endring av kosthald ved kriser, samt redusert avhengigheit av importerte innsatsfaktorar (gjødsel, arbeidskraft, fôrråvarer, med meir).

Det er òg viktig å oppretthalde og vidareutvikla agronomisk kompetanse og infrastruktur som kan stå seg i møte med ei potensiell endring i verdssituasjonen og dei internasjonale verdikjedene for fôr, mat, utstyr og arbeidskraft. Til sist blir det då viktig at jordbruket driv slik at naturmangfald, klima og økosystem ikkje vert forringa.

### **Verknader av gjeldande landbrukspolitik**

Med bakgrunn i gjennomgangen av utviklinga i landbruket, støtta opp av dei til dels kritiske rapportane som me har vist til, vil me nedanfor gi nokre konkrete døme på korleis måldefinisjonen har vore med å styre verkemiddelutforminga.

Eit verkemiddel for å sikre matsikkerheit i form av auka produksjon er å gi pristilskot til bonden per eining levert vare. Eit slikt utforma tilskot premierer bonden for å produsere mat gjennom å insentivera volumproduksjon etter tilskota. Dette gjer at bonden får meir betalt per liter mjølk eller kilo kjøtt enn det ein kan henta ut frå marknadsprisar, jamfør prissystema vist til tidlegare.

Eit døme på eit høvesvis nytt pristilskot i norsk landbrukspolitik er kvalitetstilskot storfekjøtt<sup>16</sup>. Me tek utgangspunkt i dette og andre pristilskot for å illustrere verknaden av å subsidiere volum. Gjennom å vise nokre døme på ulike pristilskot nedanfor ser me at tilskot

---

<sup>16</sup> Sjølv om det er definert som blå stønad i WTO, er det vanskeleg å sjå det som anna enn ein prissubsidie, både ut frå utforming og føringane frå ekspertgruppa til LMD i 2013 og deira grunngjeving for kvifor det var behov for dette tilskotet.

for å auke matsikkerheita i form av auka produksjon *kan* skapa eller forsterka målkonfliktane i landbruket.

### **Døme storfekjøl: kvalitetstilskot, husdyrtilskot og driftstilskot ammekyr**

I 2012 låg den norske storfekjølproduksjonen 10 000 tonn under marknadsbalanse.

Hovudgrunnen til ubalansen var ein reduksjon i antall mordyr som følgje av høgare yting per mjølkeku (LMD, ekspertgruppe, 2013). Drivaren for det auka mjølkeavdråttet har i all hovudsak vore auka kraftfôrbruk (H. Volden i Bondebladet, 17.09.2019). Det finst ingen regulering av avdråttsnivået, men det er avgjerande for ei rekkje ringverknadar, som talet på mjølkekyr, fôrforbruk, raseval med meir i mjølkeproduksjon. Ettersom det er eit kvotetak i mjølkeproduksjonen har det ikkje vore eit problem med overproduksjon av mjølk, men all den tid mjølkevolumet speglar etterspørselen, har avdråttutviklinga ei rekkje følgjer.

Auka avdrått per kyr og tak på produksjonen tyder redusert tal mordyr og færre kalvar som kan settast på for kjøtproduksjon. Difor forsterka utviklinga i mjølkeproduksjonen underdekninga av storfekjøl, og dette vart tydeleg utover 2000-talet. Som ei løysing på underdekninga av storfekjøl vart det stimulert til spesialisert storfekjølproduksjon for å erstatta nedgongen i mjølkekyr.

I 2014 vart det difor innført eit kvalitetstilskot på storfekjøl samt, som LMD-ekspertgruppa (2013) formulerte det, ei endring av «*grenser og intervaller for utmåling av tilskudd til husdyr og driftstilskudd for ammekyr for å legge til rette for økt storfekjølproduksjon og flere ammekyr*». Tiltaket vart dermed å bruke budsjettstønad som drivar for auka volum. Det vart etablert nye «pristilskot» gjennom kvalitetstilskotet, samt at ein volumorienterte innretninga på eksisterande tilskotsordningar for å auka råvareproduksjonen frå ammekyr. Hovudstimulering for å få fleire ammekyr vart gitt gjennom å produksjonsrette driftstilskotet og husdyrtilskotet i spesialisert storfekjølproduksjon, slik at det vart effektivt å auke besetningstorleiken på gardane (fram til 2014/2015 hadde desse tilskota lik innretning som innan mjølk).

Spissformulert kan ein seie at volum levert råvare var einerådande for satsinga, medan omsyn til andre landbrukspolitiske mål, som landbruk i heile landet (geografisk- og bruksstruktur), bruk av norske arealressursar eller økologisk berekraft ikkje vart vektlagt eller innlemma som faktorar i tilskotsutforminga.

Det er liten tvil om at denne produksjonsstimuleringa for ammekyr og storfekjølvolument har verka. I 2014 var norsk produksjon av storfekjøl 78 732 tonn, medan i 2022 var den 92 098 tonn, ein auke på 17 prosent, medan talet på ammekyr har gått frå 75 879 i 2014 til 114 621 i 2022, ein vekst på 51 prosent (BFJ, 2023). Ekspertutvalet som kom med anbefalingar om verkemiddelendringar, tilrådde å rette tilskota meir mot å fremja produksjon av kjøt framfor hald av dyr (LMD, ekspertgruppe, 2013).

Ti år etter, i 2023, har det vore fleire saker om overproduksjon av kjøt, og per oktober 2023 var det over 5 000 tonn storfekjøl og 4 000 tonn svinekjøl på reguleringslager, og det er venta å auke utover året (NRK, 2023).

Årsakene til dette er meir samansette enn døma vist over kring stimuleringa til auka storfekjøtproduksjon. Samstundes viser det at når det vert sterkt stimulert på volum gjennom pris og tilskot, responderer bøndene, og det gir ofte utslag i ein tendens til overproduksjon i jordbruket.

Landbruksdirektoratet (2023) skriv i si utgreiing av kvalitetstilskotet at det kan bidra til å auke kraftfôrbruken på kostnad av eige grovfôr og norske ressursar. Dermed kan det argumenterast for at pristilskotet på denne måten er kontraproduktivt for å oppnå målet om landbruk over heile landet og produksjon bygd på bruk av norske arealressursar. Det kan òg hevdast at innretninga og satsinga på denne type tilskot kan undergrave målet om matsikkerheit på lengre sikt, sjølv om det er effektivt for sjølvforsyningsgraden dersom ein ser det over kort tid.

Samstundes viser Landbruksdirektoratet til at kvalitetstilskotet utgjer ei viktig inntektskjelde både for spesialiserte kjøtfeprodusentar og mjølkebønder.

### **Prioritere sjølvforsyningssevna framfor sjølvforsyningsgraden**

Dersom ein utvidar synet på matsikkerheit til å innebere produksjonsgrunnlaget i jorda for framtidige generasjonar, naturmangfald, kompetanse, infrastruktur for fôr, mat, utstyr og arbeidskraft, tyder mykje på at ei dreining i verkemiddelbruken mot arealet og korleis det driftast også kan styrke målet om matsikkerheit og beredskap.

Dette vil vere i tråd med «Tinbergen-prinsippet», der kvart mål skal følgjast av eit verkemiddel (sjå kapittel 6). Dersom målet er kaloriar produsert, gir det meining å subsidiere prisen på varen for å få bøndene til å produsere fleire kaloriar. Om ein derimot tenkjer på matsikkerheit som noko meir langsiktig, må ein òg truleg dreie verkemidla for å oppfylle desse måla, og rette dei inn mot produksjonsmetode, produksjonsgrunnlag og meir bruk av lokale ressursar.

Ei tilnærming som vektlegg eit langsiktig perspektiv på matsikkerheit der produksjonsgrunnlaget blir prioritert, krev at politikken sterkare støttar bruk av jord og norsk planteproduksjon samla, altså grovfôr og korn/oljevekstar. Det finst allereie nokre verkemiddel i den norske landbrukspolitikken som gjer dette. Areal- og kulturlandskapstilskot er to verkemidlar som er kopla mot produksjonsgrunnlag (areal) og ikkje produksjon. Om ein legg til grunn den tradisjonelle forståinga av matsikkerheit i form av volum, bidreg arealtilskotet til å gjere areal som innsatsfaktor rimelegare gjennom å subsidiere bondens innsats i å halde areala i hevd og med det nytte eige areal (Tenge, 2016). Det er arealet i drift som utløyser tilskotet mens avlingsmengda ikkje er avgjerande for tilskotsnivået. Arealtilskota differensierast geografisk og på vekstgrupper, men ikkje på bruksstorleik (unntak grønt). Gjennom den geografiske differensieringa ligg det ei utjamnande effekt, ved at satsen er høgare for å kompensere for avlingsnivå, som til dømes at satsen for korn er høgare i sone 3 enn i sone 1.

Utforminga av AK-tilskotet tilseier at produksjonskapasiteten på marginale jordbruksareal i større grad vert oppretthaldt enn utan dette tilskotet<sup>17</sup>.

Oppsummert vil verkemiddelutforming med tanke på sjølvforsyningsevne vere å styrke tilskot innretta mot å halde sjølve jordbruksarealet i hevd. Samstundes handlar det om å dreie verkemidla slik at bonden gjerast i stand til å drifte areala på ein best mogleg måte som sikrar ei sunn jordhelse, høgt moldinnhald og gode avlingar. Dette inneber å gje bonden insentiv og belønning for å velja produksjonsmetodar som ikkje berre er retta mot høgast mogleg avling per eining, men som òg ivaretek miljø, biodiversitet og avgrensar avrenning.

## 5.2 Landbruk over heile landet

Landbruk over heile landet blir i jordbruksmeldinga frå 2016 omtala som å innebere «et sterkt og konkurransedyktig landbruk i alle deler av landet» (Meld. St. 11, 2016, s. 9). For å oppretthalde mangfaldet i det norske landbruket, er ein spreidd produksjon ein føresetnad. Mangfaldet omfattar ved sida av tradisjonelt landbruk òg produksjon av varer, tenester og andre samfunnsgode som «biologisk mangfold, reiseliv, opplevelser, velferdstjenester, verdiskaping i heile landet, kulturlandskap, kulturminner og kulturmiljøer» (Meld. St. 11, 2016, s. 9). Landbruk over heile landet reknast altså både som ein viktig faktor for å sikre den nasjonale beredskapen i form av spreidd matproduksjon på etablert jordbruksareal, og som eit distriktpolitisk verkemiddel med mål om aktivt jordbruk basert på dei samla norske jord- og beiteressursane. Som vist i tabell 4.1 under målet om Landbruk i heile landet, er det konkretisert i «*eit mangfaldig landbruk med ein variert bruksstruktur og geografisk produksjonsfordeling*».

I Riksrevisjonen si gransking av landbrukspolitikken frå 2010 kom dei fram til at det var «risiko for å ikke opprettholde et aktivt og variert jordbruk over hele landet» (Riksrevisjonen, 2010, s. 8). Ein av grunnane som Riksrevisjonen (2010, s. 12) då peika på, var mangelen på operasjonalisering av politikken på ein måte som gjer det mogleg å vise til indikatorar, stille krav og forstå kva måla inneber i praksis. Samstundes kjem det fram at måla til dels er motstridande. Effektiv matproduksjon og stordrift versus eit variert jordbruk over heile landet kan til dømes vere motstridande. Dette har òg andre trekt fram som eit problem for dei som utformar landbrukspolitikken. Vik (2020) argumenterer for at auka produktivitet, ein balansert marknad og ein stabil bruksstruktur vanskeleg let seg oppfylle på same tid. Aukar til dømes produktiviteten samstundes som talet gardar blir heldt konstant, vil det ikkje være mogleg med ein balansert marknad.

---

<sup>17</sup> Marginale jordbruksareal vert brukt i tydinga geografisk der til dømes nokre områder har svakare veksttilhøve og lågare arealavkastning enn andre områder, som Nord-Noreg versus Austlandet. Samstundes vil kvart einskild gardsbruk òg ha jordlappar dei opplever er marginale, fordi skifta er små, tungdrivne eller ligg langt frå bruket, noko som gjer det mindre attraktivt å drifte arealressursen aktivt, og dette kan gjelde både for produktivt areal og mindre produktivt areal.

I si analyse av det norske landbruket viser OECD til at Norge presterer ujamnt på dei fire måla for landbrukspolitikken (OECD, 2021). I følge OECD skårar Norge godt på målet om landbruk over heile landet. Dette kjem ifølge OECD av eit godt juridisk vern av landbruksjord, samt kanaliseringspolitikken. Riksrevisjonen (2023) peiker derimot på at verkemidla for å ivareta dyrka og dyrkbar jord over heile landet er svekka. Samstundes argumenterer Tufte og Thuen (2019b) for at òg kanaliseringspolitikken er svekka ettersom det har vore ein tendens til at kornarealet har vorte bytta ut med grasareal i dei tradisjonelle kornområda, medan grasarealet har gått ned i dei tradisjonelle grasområda. Dette truger fleire av dei landbrukspolitiske måla – ikkje minst målet om å oppretthalde eit landbruk i heile landet med ein variert bruksstruktur.

Dersom ein legg statistikk frå SSB til grunn, visar det seg ei klar trend med at det blir færre og større bruk i Noreg. Dette har mellom anna ført til auka bruk av leigejord og større avstandar frå driftssenteret til jordbruksarealet bonden driv (SSB, 2023 a og b). Sjølv om det framleis må seiast å vere landbruk i heile landet, og arealet i hovudsak er oppretthaldt dei seinare åra, så tyder tal frå SSB på at dette målet er i ferd med å verte truga.

På bruksutviklinga viser SSB sin analyse av perioden 1989–2018 at det har vore ein nedgang i talet på aktive bruk på 60 prosent i denne perioden. Det er i dei nordlegaste fylka at utviklinga er sterkast, med ein nedgang på over 70 prosent i Troms og Finnmark. Totalt jordbruksareal i drift har likevel ikkje gått ned i denne perioden, mykje takka vere bruk av leigejord, og dersom den leigde jorda blir teken med, har mengde jord drive per jordbruksbedrift auka med 150 daa på desse 30 åra. SSB-forskarane slår vidare fast at «*i samme perioden er antall enheter med grasproduksjon redusert med 60 prosent, og det er 70 prosent færre som driver med kornproduksjon*» (Bjørlo & Rognstad, 2019). Totalt var det ein årleg gjennomsnittleg nedleggingsgrad på 2,1 prosent av bruka i perioden 1989–2018 (Bjørlo & Rognstad, 2019), medan det mellom 2012 og 2022 har vore ein reduksjon i bruk på 15 prosent. Per februar 2023 var det 37 600 jordbruksbedrifter i Noreg (SSB, 2023), og dersom nedleggingstakten held fram som før, vil det ikkje vere lenge før det blir vanskeleg å halda eit aktivt landbruk i heile landet.

### **Samanhengen mellom landbruk over heile landet og andre mål**

I jordbruket som i andre næringar finst det stordriftsfordelar. I dei beste jordbruksbygdene, som i deler av Trøndelag og flatbygdene på Austlandet, er det mogleg å utnytte stordriftsfordelar i større monn enn i dei dårlegare jordbruksområda. Områder med meir utfordrande tilhøve er gjerne i dal-, fjord-, og fjellbygder, og brorparten av Nord-Noreg med kort vekstsesong (Vik, 2016). Desse stadene omtalast ofte som dei tradisjonelle grasområda. Gjennomsnittleg storleik på gardsbruk i Vestland, Agder og Møre og Romsdal er høvesvis 140, 169 og 219 dekar, medan Oslo og Viken, Innlandet og Trøndelag har høvesvis 330, 296 og 303 dekar i 2022 (SSB, 2023).

I hovudsak gjer topografiske og klimatiske tilhøve at det ligg betre til rette for både større gardsbruk og høgare produktivitet på areala på bruka i dei beste jordbruksområda enn i dei



tradisjonelle grasområda. Difor vil verkemidlar som er retta mot mengde produsert vare kunne bidra til at målet om landbruk i heile landet svekkast over tid. Med ein slik politikk vil areal i marginale område og marginale teigar på einskilde bruk ofte gå ut av drift. Dei minste bruka er her sårbare, fordi dei ofte har avgrensa jordbruksareal i nærleiken (både korn og grovfôr). Auka gardstorleik vil difor bety lange og/eller krunglete avstand til dei mange skifta<sup>18</sup>. Videre vil stimulans til auka besetningsstorleik i drøvtyggarhaldet på einskildbruk då bidra til at voksteren i større grad blir bygga på meir innkjøpt fôr framfor tilgangen på egne fôrressursar.

I tilskotsutforminga vil ekstra premiering av høg produksjon av animalske produkt i form av betaling for levert liter/kg, bidra til at bøndene i drøvtyggarhaldet prioriterar høg kraftfôrdel i fôrsetelen framfor grovfôr og beite. Dette er mellom anna fordi det vert økonomisk rasjonelt å auke ytinga per dyr (auka mjølkeavdrått og tyngre og kortare oppfôringstid av slakt). I svin-, egg-, og fjørfeproduksjonane (mjøldyrhaldet) dreg dette mot å minimere talet på foreldredyr i høve til levert råvare, tyngre/fleire slakt og kortare oppfôringstid av slakt. Til dømes: Sjølv om mjølkemengda i 2019 var tilnærma lik starten av 2000-talet, har mengda kraftfôr for å produsere denne mjølka auka med 50 millionar kg (sjå figur 4.5, Landbruksdirektoratet, 2021).

Landbruksdirektoratet (2021) skriv i si gjennomgang at det er eit «sterkt økonomisk insentiv i retning høg yttelse i melkeproduksjonen», og at dette insentivet har auka over tid. Utviklinga i mjølkeprisen, grunntilskotet, distriktstilskotet og prisen på kraftfôret til drøvtyggjarar per kg har samla gjort det meir og meir økonomisk gunstig å produsere meir per ku gjennom å auke andelen kraftfôr i fôrsetelen. Systemet verkar dermed samla mot at bonden brukar ressursar han eller ho ikkje sjølv har på garden. Ein stor del av desse ressursane må importerast frå utlandet. For mjølkekyr er 40 prosent av kraftfôrråvarene importerte (Animalia, 2020). Desse trendane er òg med på å utfordre målet om landbruk i heile landet og bruk av norske areal, då det premierer stordrift og bruk av importerte ressursar, og soleis svekker koplinga mellom at produksjonsvolumet og talet på husdyr speglar tilgangen på egne fôrressursar.

Volden (2019) problematiserte og konkretiserte slik kring utviklingstrendane i mjølkeproduksjonen:

- Norsk melkeproduksjon er i økende grad basert på utenlandske råvarer (arealer)
- En forutsetning for økt utnyttelse av norske arealer er fokus på bedre utnyttelse av gras og beite
- Melkeavdrått bør reduseres med 10 % hvis vi skal klare å øke utnyttelse av grovfôrarealene
- En dreining av virkemiddelbruken mot areal og arealutnyttelse (husdyrproduksjon kobles i større grad til arealressurser)

---

<sup>18</sup> For skiftstorleik sjå til dømes Stokstad & Skulberg (2014) og Stokstad & Krøgli: «Størrelsen på jordstykker», Skog og landskap (FAKTA 01/12).

## **Døme: Landbruk over heile landet – dreie frå produksjonsdrivande tilskot til areal, bruksstruktur og driftsvanskar**

Produksjonsforholda i det norske jordbruket varierer mykje. Politikken har difor frå etterkrigstida vore innretta mot å utjamne desse forskjellane gjennom mellom anna konsesjonar, geografisk differensierte tilskot, geografiske produksjonskvotar, driftvansketilskot og regulering, regionale og lokale satsingsprogram, samt geografisk differensierte finansieringsstønader.

Som tabell 4.2 viser, er fleire av tilskota differensiert ut frå geografi og bruksstorleik. Formålet er å kompensere vanskelegstilte område for dei relative produksjonsulempene samanlikna med dei betre jordbruksområda i landet. Det er hovudsakeleg arealtilskotet, driftstilskotet for mjølkeproduksjon og distriktstilskota som er innretta med ein tydeleg geografisk profil, medan på bruksstorleik er husdyrtilskota (inkludert tilskot små- og mellomstore mjølkebruk) og driftstilskota sentrale. Samstundes har dei regionale kvotane i mjølkesektoren ein viktig funksjon i å oppretthalde distriktsprofilen i det norske landbruket.

Distriktstilskotet for mjølk og kjøt gis per liter og kilo. Til dømes er tilskotet for mjølk differensiert i 10 sonar. Satsen varierer i jordbruksoppgjæret 2023 frå 0 kr/l i sone A til 2,50 kr/l i sone J. Distriktstilskotet for kjøt gis per kilo omsatt kjøt og er differensiert i 5 sonar. Satsen varierer i jordbruksoppgjæret 2023 frå 0 kr/kg i sone 1 til 16,40 kr/kg i sone 5. Verknaden av desse tilskota er at det bidreg mot auka produksjon på dei einskilde bruka og at det er eit insentiv som òg omsyntek geografiske produksjonsulempar til ei viss grad, men ikkje bruksstorleik. Samstundes er innretninga òg eit insentiv til auka kraftfôrbruk i dei områda med mest marginale produksjonsforhold, ettersom tilskota på pris er kopla til levert vare og ikkje oppfordrar til bruk av gardens ressursar eller følgjast av krav til eigenproduserte innsatsfaktorar av fôr. Det å stimulere til kastratproduksjon<sup>19</sup> og belønne høg grasandel i fôringa, er dømer på tilskot som sterkare koplar storfehaldet til arealet i drift og bruk av eige fôrgrunnlag og beite, enn det pristilskot gjer.

Husdyrtilskotet har på heile 2000-talet vore eit av dei sentrale tilskota retta mot bruksstruktur i drøvtyggjarhaldet. Samstundes har bruksstrukturelementet vorte svekka jamt og trutt utover 2000-talet ved at stadig fleire dyr per bruk vert inkludert for støtte. Den største endringa kom i Jordbruksavtala 2014-2015, med ei endring frå tak på talet dyr per bruk til støttesum per bruk.

Denne endringa i husdyrtilskotet førte til at målrettinga av støtte til mindre bruk vart betydeleg svekkja. Fram til 2014 var det tak per bruk ut frå talet på dyr innanfor produksjonsretning som var støtteberettiga. Dette vart no endra, og det vart innført eit generelt beløpstak på maksimalsum per føretak for husdyrtilskotet. Det betydde at langt fleire dyr per bruk fekk støtte, og bruksdifferensieringa mellom store og mindre bruk vart prioritert ned. Husdyrtilskotet har no eit sterkt innslag av generell inntektsstønad, der stønadssummen aukar heilt til beløpstaket. Dermed er omfordelingsutforming retta mot å kompensere bruk med

---

<sup>19</sup> Kastratproduksjone er drøfta meir utfyllande i mellom anna Thuen & Tufte 2019, og Landbruksdirektoratet 2021.

høvesvis små besetningar betydeleg svakare i dag enn den var fram til endringa i 2014<sup>20</sup>. Fram til 2014 la tilskotet opp til at dersom bonden valte å auke dyretalet på bruket utover taket, skulle dette vere ein sjølvfinansierande stordriftsfordel, der lønsemda for dei ekstra dyra utover taket ikkje skulle vere avhengig av husdyrtilskot.

Ei betre og meir treffsikker innretning i tilskota for å kompensere for ulike geografiske og topografiske driftsulemper på arealet den enkelte bonde driftar, kan vere målretta for å betre leggje til rette for landbruk i heile landet. Det å etablere eit meir finmaska system der det faktiske arealet til gardbruka er innarbeida i sonene, vil gje rom for både å målrette tilskot og å differensiere satsar i tilskota langt betre enn i dag. Då vil naturgitte tilhøve og det faktiske arealet i drift vere styrande i større grad, framfor dagens system som nyttar høvesvis generelle og skjematisk soner. Då kan kompensasjonen og utjamning for bruk av marginale ressursar og driftvanskar verte målretta, slik at ein unngår å bruke midlane på ein måte som i mindre grad er treffsikker mot desse måla.

Her kan det å kombinere arealkartet AR5 med fleire kartlag gjere det mogleg å få eit system for arealstøtte som er retta direkte mot det faktiske arealet i drift på gardsbruka, og slik kompensere målretta mot geografiske og topografiske driftsulemper på arealet. Då kan driftsulemper på arealet som høgde over havet, hellingsgrad, klima og vekstsonar, og erosjon med meir verte spegla gjennom system av differensierte støttesatsar innanfor ulike tilskot og tiltak til bonden. Det kan kompensere for tungdrive og mindre produktive arealressursar betre og meir målretta, og slik gjere drift av marginale arealressursar meir attraktivt for bøndene. Slike kartløyningar er til ei viss grad allereie i bruk innafor tiltak under Regionale miljøprogram, og vert drøfta og ofte omtalt som teigbasert tilskot.

NIBIO-rapporten «Utredning av datagrunnlag for vurdering av nye soner for arealtilskudd» viser at det er eit omfattande og breitt tilfang av opne og tilgjengeleg nasjonale kartdata som kan kombinerast med AR5 (Kok, Strand & Lågbru, 2023).

### 5.3 Auka verdiskaping/inntekstopptrapping

Som me viste i kapittel 4, inneber auka verdiskaping å utnytte ressursane effektivt gjennom til dømes modernisering, ny teknologi og entreprenørskap. I stortingsmeldinga om landbruk frå 2016 står det at: «Økt verdiskaping skal sikres gjennom konkurransedyktig råvareproduksjon og næringsmiddelindustri, samt gjennom lønnsom utnytting av gårdens ressursar.» (s. 9).

Hillestad & Tufte (2023) viser til *Concepts for a sustainable EU food system* frå 2022, der ei av hovudkonklusjonane til den partsamansette arbeidsgruppa var at for å få eit meir berekraftig matsystem i EU, vil det truleg krevje at bøndene får prisar som betre reflekterer kostnadane ved å produsere berekraftig mat, samstundes som prisane må vere på eit nivå som gjer at forbrukarane har råd til både nok og trygg mat slik at dei får eit godt kosthald.

---

<sup>20</sup> For 2023 og 2024 er maksimalbeløpet suspendert, som vil seie at det ikkje er noko tak for tida, men i 2022 var taket på 530 000 kr per bruk (Norges Bondelag, 2021, 2022, 2023). Før endringa var til dømes taket 50 mjølkekyr, 300 vinterføra sau (Norges Bondelag, 2012, 2013, 2014, 2021, 2022, 2023).

Difor argumenterte arbeidsgruppa for at det å søkje å etablere eit meir berekraftig matsystem ved å halde prisane «kunstig» låge, og slik fungere indirekte som sosial- og inntektspolitikk i samfunnet, ikkje er rette vegen. Altså bør råvareprisane til bøndene i sterkare grad reflektere kostnadane i ei berekraftig matproduksjon, samstundes som forbrukarane har levekår som gjer at dei har råd til eit sunt kosthald levert frå eit berekraftig matsystem (Bock, Bontoux & Rudkin, 2022).

Sjølve inntektsopptrappinga kan sjåast på som ein sentral del av det landbrukspolitiske målet om auka verdiskaping, og som vist i tabell 4.1. står det eksplisitt som delmål å «leggje til rette for bonden sine inntektsmoglegheiter og evne til å investere i garden». Ei tetting av inntektsgapet mellom jordbruket og andre grupper i samfunnet er på mange måtar både eit mål i seg sjølve og samstundes eit viktig verkemiddel for å oppnå dei andre landbrukspolitiske måla.

Grytten-utvalet slår òg fast at inntektsmålet for jordbruket er viktig for å nå dei fire landbrukspolitiske måla (NOU 2022:14). Som tidlegare vist, har Grytten-rapporten også peikt på at inntektene i jordbruket mange gonger er låge (NOU 2022: 14). Her er det sjølvsagt stor variasjon mellom produksjonstype og driftsform på dei forskjellige gardane, og me skal ikkje gå vidare inn i dette i denne rapporten. Poenget for oss er at inntektsopptrapping no er eit politisk bestemt mål, og at inntektsopptrapping er knytt konkret til det landbrukspolitiske målet om auka verdiskaping. Vidare er det klart at det å leggje til rette for ein robust økonomi og inntektsmoglegheiter ute på gardsbruka er heilt sentralt for å realisere dei ulike landbrukspolitiske måla.

Eit anna eksplisitt delmål presentert i tabell 4.1 er «ei konkurransedyktig og kostnadseffektiv verdikjede for mat». Desse to delmåla er svært tett kopla, fordi prisnivå, avsetjing, konkurransesituasjon og det politiske handlingsrommet for korleis ein kan gjennomføre ei inntektsopptrapping i dag, er ei heilt anna enn på midten av 70-talet. Dette er fyrst og fremst fordi norsk jordbruk og matindustri er konkurranseutsett, noko som innskrenkar rommet for bruk av pris fordi importvarer kan utkonkurrere norske produkt.

Som vist i kapitla 2 og 3, Ei anna tid – opptappingsvedtaket i 1975 og Ei ny tid – 1995: Jordbrukspolitikken vert global, er handlingsrommet for inntektsopptrapping i dag svært annleis enn i 1975. Viktigast her er at konkurransesituasjonen til norsk jordbruk no er fundamentalt endra gjennom Landbruksavtala i WTO, samt handelspolitisk gjennom Artikkel 19 og Protokoll 3 i EØS-avtala. På 1970-tallet hadde Noreg eit mengdebasert importvern, som i realiteten betydde at prisnivået til bonden var ei rein nasjonal omstende, der ein fastsette råvareprisane i jordbruksavtala. I dag er det derimot eit tollbasert importvern, som gjer at handlingsrommet mellom prisnivå og det å sikre avsetjinga av norske råvarer er langt meir sensitivt fordi avsetjinga vert utfordra på ein heilt annan måte. Mellom anna er det slik at importvarer kan presse ut norske varer i den norske heimemarknaden. Det gjeld både råvarer og tilverka produkt innafor RÅK.

Forenkla forklart: Dersom ein held budsjettoverføringar utanfor, er styrken i tollvernet avgjerande for 1) avsetjinga av norske varer, 2) inntektene i jordbruket og 3) konkurransesituasjonen for norsk matindustri mot importerte varer.

I tillegg til at handlingsrommet for å nytte pris på vare er avgrensa, vert det landbrukspolitiske handlingsrommet ytterlegare innskrenka gjennom reglane for korleis landbruksstøtta kan innrettast ut frå WTO-regelverket. Dette definerer både kva støtte som er lovleg, og nivået på pris og produksjonsdrivande stønad, der taket er 11,5 milliardar kr i året, i sokalla gul boks<sup>21</sup>.

### **Nokre samanhengar mellom auka bondeinntekt og andre landbrukspolitiske mål**

Eit viktig element ved inntektsopptrappinga for landbruket er at utforming av denne politikken kan svekke moglegheita for å målretta tilskota mot andre landbrukspolitiske mål. Riksrevisjonen (2010) viste til at fleire kjelder hevda at inntekt er eit førande omsyn som i stor grad styrer innrettinga av tilskot, og at dette svekkjer moglegheitene for ei god målretting av tilskota. Samstundes kan det òg hevdast at ei inntektsopptrapping er naudsynt for at bøndene og landbruket samla sett skal verte i stand til å oppnå måla. Korleis ei inntektsopptrapping verkar kjem heilt an på korleis den blir gjennomført.

Det kan følgje ei rekkje konsekvensar av å auka inntekta til bonden, avhengig av måten det vert gjort på. Realiteten her er samansett, og som Arild Vatn (1992) viste i si analyse etter opptrappinga på 1970-talet, så er det ikkje nødvendigvis slik at auka prisar fører til auka produksjon. Familiesituasjon, garden sin generasjonssyklus og gjeld kan vere avgjerande faktorar som påverkar korleis bøndene vel å tilpassa seg. Men overordna sett kan me seie at på lang sikt førte auka prisar til auka produksjon (Vatn 1992; Almås, 2002; NOU, 2022: 14). Auka inntekt gjennom høgare pris per liter eller kg vare kan bidra til at bøndene fokuserer på å produsere mest mogleg, og mindre på korleis dei produserer det. Til dømes at i mjølk- og kjøttproduksjon vert kraftfôr prioritert framfor høg andel fôr frå grovfôr og beitebruk. Det kan òg tenkjast at bonden tilpassar seg auka produktpris som følgje av auka pristilskot med å redusere produksjonen ettersom den auka prisen per levert vare likevel gjer bonden ei inntekt som svarar seg godt nok. Ulike tilpassingar til eventuelle endringar i pristilskota vil variera i tråd med individuelle situasjonar ved gardsbruka og gardbrukaren.

Det finst likevel prinsipp som kan vere med på å styre inntektsopptrappinga i ei retning som styrkar dei landbrukspolitiske måla på berekraftig måte. Til dømes kan verkemidla rettast slik at produksjon og ressursgrunnlag vert knytt tettare saman, og ved at politikken tillegg større verdi til dei biologiske prosessane som jordbruket er tufta på. Då kan auka verdiskaping bli att ved at natur og biologi set grenser for produksjonen og ved at bøndene får betalt for å drive innafor desse grensene (Fuglestad, 2023b).

### **Kva er handlingsrommet i inntektsopptrappinga?**

Ei inntektsopptrapping retta mot å generelt auke produksjon vil fort koma i strid med dei rammene som på ulike måtar avgrensar innanlands produksjon. Ei av desse rammene er kva og korleis jordbruket kan subsidierast etter WTO-avtala. Eit anna rammevilkår er innanlands

---

<sup>21</sup> Utrekninga av makstaket på gul støtte er «verdien av differansen mellom norske målpriser og faste referansepriser fra perioden 1986–1988 multiplisert med tilhørende volumer, i tillegg til prisstøtte over budsjett, fratrukket særavgifter» (Landbruks- og matdepartementet, 2023).

konsum av jordbruksprodukt. Skal inntektsopptrappinga kome gjennom auka pristilskot på varen må dette skje gjennom 1) meir produksjon av varer me ikkje allereie har dekning på i marknaden, 2) produksjon som utkonkurrerar importerte varer, eller 3) produksjon i tråd med auka konsum av varen.

Bak desse moglege utviklingane lurar overproduksjonen som ein har sett har prega landbruket i ulike fasar over lang tid. Periodar med dekning og overdekning av landbruksprodukt fører med seg store problem når inntektsgrunnlaget er sterkt kopla til tilskot på pris. Det har vore døme på overproduksjon og ubalanse i marknaden fleire gonger i ulike produksjonar dei seinare åra.

Dersom ein ser på produksjonsuavhengige subsidiar som metode for betra økonomi, ser me at det også her vil vere nokre utfordringar, utan at det er direkte volumdrivande. Til dømes vil auka inntekt gjennom høgare støtte til areal utbetalt flatt vere utfordrande opp mot jordleigeprisar. Samstundes kan arealtilskot dempa produksjonen noko, og styrke bruken av eigne arealressursar, då dette ikkje direkte oppmodar til større produksjon i volum.

Enno meir i retning av å dempa kravet til produktivetsauke for å få inntektsvekst, kan vere tilskot for korleis til dømes mjølk og kjøt produserast. Her kan til dømes tilskot som belønner høg andel gras i fôringa av oksar og mjølkekyr, i kombinasjon med til dømes kastrattillegg vere aktuelle. Endå meir spissa kunne dette rettast inn spesifikt mot å bruke garden sine gras- og beiteressursar.

Tilskot som blir retta mot korleis bøndene produserer varene sine, vil truleg kunne betra økonomien deira utan å stimulera til at den enkelt bonde må intensivere produksjon, auke areal og volum, og talet på husdyr. Samstundes vil slike tilskot kunna vere med på å auke bruken av lokale og norske ressursar.

## 5.4 Berekraftig landbruk med lågare klimautslepp

Målsetjinga om berekraftig jordbruk inneber «ivaretakelse av jordbrukets varierte og mangfoldige kulturlandskap, med kulturverdier, naturmangfold og tilgjengelighet for allmennheten» (Meld. St. 11 (2016-2017) s. 10). Vidare er redusert forureining til luft og vann, utslepp av klimagassar og opptak av karbon viktige effektar av ei oppnåing av denne målsetjinga. Jordbruket står i dag for 9,5 prosent av klimagassutsleppa i Noreg, og jordbruket er den største kjelda til utslepp av metan her i landet (Miljøstatus, 2023). Vidare er det dokumentert problem med både jordpakking og tap av organisk materiale (mold) i område med ein-sidig kornproduksjon (Bakken mfl., 2023, s. 15–16).

Riksrevisjonen (2010), mellom anna, viser til at utviklinga i jordbruket (større og færre bruk) gjer det vanskeleg å halde ved like ulike kvalitetar i kulturlandskapet, som då er nær kopla til utfordringar kring variert bruksstruktur under målet om landbruk i heile landet<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> I 2015 viste til dømes Produktivitetskommisjonen til at: «I tiårsperioden 2003–2013 økte arbeidsproduktiviteten med 4,6 pst. per år i gjennomsnitt, mens kapitalproduktiviteten økte med 0,6» (NOU, 2015: 1).

Produktiviteten i primærnæringa har ifølgje OECD (2021) kome gjennom teknologi som reduserer arbeidsmengde, men samstundes aukar intensiteten i produksjonen gjennom meir bruk av eksterne innsatsfaktorar, noko som legg auka press på miljø og økologi. Landbruket har slik ikkje greidd målet om å bli meir berekraftig med mindre klimagassutslepp. Utslepp per dekar har ikkje blitt redusert, men utslepp per eining produsert vare har gått ned.

Når det kjem til nitrogen- og fosforbalansen ligg begge godt over gjennomsnittet i OECD-landa. OECD meiner at fokuset på ein høg total produksjon for å nå målet om matsikkerheit og landbruk over heile landet har resultert i høge kostnader, og har blitt oppnådd på kostnad av betra miljømessig produksjon og auka verdiskaping i verdikjeda.

Riksrevisjonen påpeiker i si evaluering i 2023 at «jordbrukets produksjon av fellesgode og ivaretagelse av miljøhensyn for fleire områder ikkje er i samsvar med mål for området» (2023, s. 10). NOU 2023: 25 har også nyleg peika på at jordbruket har ein veg å gå før målet om berekraft er nådd. Her peikast det særleg på klimagassutsleppa frå jordbruket.

### **To tolkingar av økologisk berekraft**

Som skildra i innleiinga, legg FN og den internasjonale vitskapen overordna føringar som seier at berekraft må liggja i botn for landbrukspolitikken. Men berekraft er eit breitt og omdiskutert omgrep, og her går me litt nøyare inn i kva økologisk berekraft kan vere.

Forskjellige aktørar legg forskjellige ting i dette omgrepet. Det er ikkje lett å seie eintydig korleis berekraftig jordbruk skal koma i stand, eller korleis det skal sjå ut. Overordna kan ein snakka om to ulike forståingar eller retningar som ofte vert vektlagt i ordskiftet kring kva eit meir berekraftig jordbruk skal forankrast i:

- 1) Berekraftig intensivering, ofte med vekt på redusert utslepp per produsert eining og teknologibruk
- 2) Berekraftig ekstensivering, ofte med vekt på lokal forankring til ressursgrunnlaget, regenerative prinsipp, økologisk og agroøkologisk landbruk

Innafor den første forståinga av korleis eit berekraftig jordbruk skal vere, handlar det om å bruke nye teknologiar for å gjere den noverande produksjonen meir effektiv og mindre klima- og miljøskadeleg. Berekraftig intensivering kviler på premiss som: auka produksjon gjennom auka avlingar, auka avlingar per arealeining er naudsynt, matsikkerheit krev like stor merksemd på miljømessig berekraft som på auka produksjon, berekraftig intensivering er først og fremst eit mål, og treng ikkje naudsynleg innebere ein gitt metode (Garnett mfl., 2013).

Sentralt i denne retninga er å auka avlingsnivå og yting gjennom avlsarbeid, genteknologi, tilførsel av mineralgjødning, substratproduksjon med meir for å effektivisere og auke produktiviteten både per arealeining og per husdyreining – for slik å redusere utsleppa per eining produsert matvare. Høgare produktivitet per arealeining eller auka yting per mjølkeku gjer at det blir behov for færre kyr, noko som igjen gir eit lågare klimautslepp frå landbruket samla sett. Ei typisk tilpassing til denne strategien er å prioritere høgare proteininnhold i kraftfôret til mjølkekyr, som under dagens rammer ofte gir utslag i auka import av proteinrike

fôrråvarar. På den måten eksporterer Noreg ein del av utsleppa til dei landa norsk jordbruk hentar fôret ifrå (Grønlund & Harstad, 2014).

I den andre overordna retninga eller forståinga av kva berekraftig jordbruk er, handlar det om å redusere bruken av eksterne innsatsfaktorar og redusere belastninga på jordbruksarealet og økosystema. Denne retninga kan innebere alt frå agroøkologi og biodynamisk landbruk til økologiske praksisar – inkludert justering innafor konvensjonelt landbruk. Generelt handlar dette om produksjonsmåtar som ofte har innslag av ekstensive praksisar som bruk av natur meir enn teknologi, kompostering og vekstskifte framfor mineralgjødning, redusert kjemisk plantevern, redusert jordarbeid med meir.

Ein konsekvens av dette perspektivet vil for norsk jordbruk tyde i større grad å leggje vekt på korleis norske jordressursar skal forvaltast på gardsbruka framfor levert volum råvare. Overordna sett vil det truleg bety meir dyrking av plantevekstar for menneskemat og ei ekstensivering av kjøt- og mjølkeproduksjonen (Fuglestad & Almås, 2020; Mittenzwei & van Oort, 2022).

Denne overordna retninga vektlegg meir bruk av lokale ressursar, og for mjølke- og kjøtproduksjon vil det moglegvis òg bety lågare produktivitet per dyr dersom bøndene skal erstatta import av proteinrike vekstar i fôret med meir bruk av beite og gras og norske kraftfôrråvarar. Ei omlegging mot ein større del energi frå grovfôr i fôrsetelen i drøvtyggarhaldet og redusert mengde energi frå kraftfôr vil ofte bety at avdråtten og produktiviteten går noko ned (nær knytt til kvaliteten på grovfôret). Dette kan bety høgare klimagassutslepp per eining, men samstundes kan det styrke biologisk mangfald og redusere klima- og miljøavtrykket av norsk import av innsatsfaktorar som oppstår under produksjon av fôrråvarar i andre land. På den måten vil meir bruk av norske ressursar kunne redusere utsleppa globalt.

Berekraftsdiskusjonen i norsk landbrukspolitik har dei siste åra i stor grad krinsa rundt klimautslepp og raudt kjøt. Diskusjonen har handla om kor vidt jordbruket bør redusere dyretalet, særskilt ammekyr og kjøtproduksjonen frå drøvtyggjarar, for å få ned klimagassutsleppa.

Dokument som EAT-Lancet-rapporten (Willett mfl., 2019), Klimakur 2030 (Miljødirektoratet, 2020) og dei oppdaterte nordiske kostholdsråda (NNR) (Blomhoff mfl., 2023) har vore viktige omdreingspunkt som har fått stor merksemd på dette området. Desse dokumenta peikar på at å redusere kjøtproduksjonen vil vere eit godt klimatiltak. Når ein ser kor stor merksemd dette grepet har fått den siste tida både politisk og i media, er det ikkje usannsynleg at forbruket vil gå ned på sikt. Dette er noko framtidens landbrukspolitik potensielt må riggast for, og då på ein måte som ivaretek dei andre landbrukspolitiske måla.

Dersom utvikling mot mindre konsum av animalske produkt finn stad, vil dette truleg skje innafor eit av dei to paradigma for berekraftig utvikling drøfta tidlegare.

Ei dreining mot berekraftig intensivering med færre dyr, fôra på energirikt kraftfôr for å auke avdrått og kjøtmengde per individ, vil truleg redusere klimagassutslippa per eining, men



sannsynlegvis òg gi meir avhengigheit av import av fôrråvarar frå andre land. Samstundes vil det truleg koma i konflikt med målet om eit landbruk over heile landet, og målet om matsikkerheit definert som sjølvforsyningsevne i form av eit godt og spreidd produksjonsgrunnlag.

Ei dreining mot berekraftig ekstensivering, der drøvtyggjarane i større grad vert fôra opp på beite og grovfôr, med redusert mengde energi frå kraftfôr, vil derimot mogleggjere at landbruket i større grad oppfyller både målet om matsikkerheit og målet om landbruk over heile landet. Som vist tidlegare, vil innhaldet i fôrsetelen verka inn på bruken av norske arealressursar, som påverkar baa måla. Bardalen mfl. (2020) har argumentert for eit liknande syn, der bruk av norske areal må vere førande for eit berekraftig jordbruk:

Bærekraftig jordbruk i Norge kan [...] forstås som et jordbruk som evner å øke produksjonen basert på egne ressurser og optimalisere positive effekter for økonomi, miljø og samfunn, og samtidig sørger for at negative effekter er så små som mulig. Ambisjonen kan være å optimalisere produksjonen basert på norske ressurser med bruk av beste tilgjengelige teknologi og beste praksis (Bardalen mfl., 2020, s. 13).

I 2022 lanserte også Det norske Videnskaps-Akademi ein rapport som peika på at i eit land som Noreg med store grasareal, vil eit differensiert husdyrhald som brukar beite og grasressursane kunna spela ei viktig rolle i eit berekraftig norsk matsystem (Krøgstad mfl., 2022).

### **Døme på verkemiddel for ei meir berekraftig utvikling**

Landbruks- og matdepartementet (2023) viser til at summen av tilskota under landbruksbudsjettet med miljø og klima som føremål, er 9,3 milliardar av ramma på 26,99 milliardar kr i 2024.

Dei store postane er areal- og kulturlandskapstilskotet som utgjer 60 prosent, og beitetilskotet som utgjer 20 prosent (Prop. 121 S, 2022-2023).

Blant dei tiltaka som i dag spesifikt er retta mot berekraftig utvikling, er Regionale miljøprogram (RMP) og Spesielle miljøtiltak i jordbruket (SMIL-midla). Dette er høvesvis store program med budsjett på 1 milliard (RMP) og 200 millionar (SMIL).

RMP-midlane er spesifikke for kvart fylke. Fylka kan velje kva for tiltak dei ønskjer å gi subsidiar for ut frå ein nasjonal meny av tiltak. Formålet med innrettinga av denne ordninga er at verkemidla skal tilpassast fylka sine miljøutfordringar når det kjem til bevaring og skjøtsel av naturmangfald, kulturlandskap og reduksjon av forureining både til vann og luft. SMIL-midla forvaltast av kommunane, og formålet er å ta utgangspunkt i lokale behov, utfordringar og målsetjingar på miljøområdet (Landbruks- og matdepartementet, 2023).<sup>23</sup>

Beitetilskota er òg eit sentralt tilskot kopla til målet berekraft, og det er rimeleg ut frå delmålet om at eit viktig tiltak for eit berekraftig landbruk er å ivareta kulturlandskapet og naturmangfaldet.

Den tyngste posten på landbruksbudsjettet med miljø og klima som formål er eit meir generelt tilskot, nemleg areal- og kulturlandskapstilskotet. Kulturlandskapstilskotet er kopla til å halde landskapet i hevd, men det er vanskeleg å sjå at arealtilskotet isolert sett er målretta eller kopla mot målet om berekraftig landbruk, utover å halde arealet i hevd og støtte opp om kanaliseringspolitikken. Arealtilskotet gir bøndene grunninntekt uavhengig av volum råvarer levert, og differensieringa på vekstgrupper og mellom soner kompenserer til ein viss grad for ulike naturgitte tilhøve. Men desse eigenskapane tilseier at det kan argumenterast for at arealtilskotet er like mykje, om ikkje meir, målretta mot måla knytt til inntekt til bøndene, landbruk i heile landet, matsikkerheit og beredskap enn mot berekraftig utvikling.

Slik sett kan ein iallfall reint økonomisk og ut frå landbruksbudsjettet argumentere for at det er eit innehald av politisk retorikk til stades her, der omfanget og satsinga på budsjettfinansierte tiltak målretta for å få eit berekraftig landbruk med lågare klimautslepp vert overestimert eller «grønvaska». Det finst nemleg få om nokon konkrete føringar for korleis arealet skal driftast eller haldast i hevd anna enn basert på vekstgruppene i arealtilskotet slik det er utforma i dag.

### **Korleis vektlegge berekraft i verkemidla?**

Korleis skal ein forma tilskot som kan gje eit meir berekraftig jordbruk? Spissformulert fremjar me ein innfallsvinkel med: *meir vekt i tilskota og verkemidla på korleis maten vert produsert framfor kor mykje som vert produsert.*

Her vil jordhelse, forureining (gjødsling og plantevern), biologisk mangfald og økosystemskjøtsel vere viktig, men også ei drift som er mest mogleg sirkulær, med minimale utslepp av klimagassar og redusert bruk av mineralgjødsel og kjemisk plantevern.

OECD (2021) anbefaler å gjere ein del av utbetalingane betinga av spesifikke produksjonsmåtar grunnlagt i miljømessige forhold. I tillegg vil dei at Norge skal ta meir i bruk støtteordningar som ikkje knyttast til produksjon, men som bidreg til inntekt til bøndene, gir insentiv til å oppretthalde landbruksjord og samstundes bidreg til å nå måla om berekraft. Nokre argumenterer for at ei berekraftig retning på norsk jordbruk bør handla om å redusere den totale animalske produksjonen, fortrinnsvis kjøtt til fordel for ei auke i korn og grøntproduksjon, samstundes som at drøvtyggjarane gjer seg bruk av meir gras og beite. Dette vil då føra til mindre utslepp av metan og ein lågare energibruk. Slik argumenterer mellom anna NOU 2023: 25, men forfatarane forutset at ei utvikling med redusert produksjon av animalske produkt frå norsk jordbruk då ikkje vert erstatta av import (NOU, 2023: 25, s. 107–110). For å få dette til krevst verkemidlar og økonomiske føringar som premierer korleis bøndene produserer og kva ressursar dei nyttar. Til dømes kan det utformast tilskot og pris som er kopla mot storfe som brukar beite og høg grasandel i førsetelen, og tilskot som premierer dyrking av korn og grønnsaker på område der dette ikkje vert gjort i dag.

Vidare, som vist tidlegare, er kanaliseringspolitikken og arbeidsdelinga med å stimulere til korn og grønt i dei beste jordbruksområda, og tilsvarande styre drøvtyggjarhaldet til grasområda, ein bærebjelke for å leggje til rette for matsikkerheit og landbruk i heile landet.

Samstundes er det sentrale miljøutfordringar med denne arbeidsdelinga, fordi det også medfører at ein får underskot av husdyrgjødsel i kornområda. Dette dilemmaet tilseier ut frå målet om eit berekraftig jordbruk at det i sterkare grad må leggjest til rette for å redusere utfordringane med lite gjødseltilgang frå husdyrproduksjonane i kornområda.

Her er sterkare insitament i verkemiddelapparatet for meir vekstskifte med proteinvekstar, auka bruk av kompostering, redusert jordarbeiding og bruk av dekk-/fangvekstar – kjente og effektive tiltak for å bøte på underskot av husdyrgjødsel i kornproduksjon.

I tillegg, i eit lengre tidsperspektiv, kan det å stimulere til etablering av mjøldyrproduksjonane (svin, fjørfe og egg) i kornområda vere eit tiltak med mange positive ringverknadar for berekrafta i norsk jordbruk. Då får kornbønder større tilgang til husdyrgjødsel, som gir betre jordhelse og meir organisk materiale i jorda. Slik vert kornproduksjonen mindre avhengig av tilførsel av mineralgjødsel for å få avling, samt at det vil leggje betre til rette for økologisk kornproduksjon.

Det å stimulere dei kraftfôrintensive produksjonane til kornområda vil òg ha positive verknadar for grasområder, der husdyrtettleiken er høg. Dette vil redusere opphopinga av næringsstoff i grasområda, og tilhøyrande miljøutfordringar med nitrogen- og fosforavrenning kan verte redusert.



*Vårønn på kornbruk i Follo (Foto. H.K.L.Wærp)*

## 6 Ei sterkare prioritering av jordbruksarealet og det multifunksjonelle jordbruket for betre måloppnåing

Utgangspunktet for drøftinga i denne rapporten har vore at me reknar dei overordna landbrukspolitiske måla gitt frå Stortinget som relevante og formålstenlege for landbrukspolitikken. Vidare ligg det til grunn for drøftinga at norsk landbrukspolitikk er bygd rundt eit velfungerande tollvern, marknadsinntekter og økonomiske overføringar gjennom budsjettfinansiert tilskot. Rapporten har også lagt til grunn at det er gjennom endringar i budsjettfinansierte tilskot det er størst politisk handlingsrom for å påverke retninga i landbrukspolitikken. Der er òg her ein i størst monn kan gjere prioriteringar av tiltak for å innfri dei ulike landbrukspolitiske måla.

I tillegg finst ei rekke juridiske reguleringar gjennom lover og forskrifter, som i hovudsak er haldt utanfor drøftinga.

Problemstillinga er korleis me skal få ei inntektsopptrapping som betre støttar og styrkar dei fire landbrukspolitiske hovudmåla: *landbruk over heile landet, matsikkerheit, auka verdiskaping og berekraftig utvikling* gjennom verdikjeda. Problemstillinga og analysen kviler dermed på nokre etablerte premiss:

- Det er varsla frå regjeringa at økonomien i jordbruket skal betrast, og at inntektene til bøndene skal aukast. I regjeringserklæringa frå hausten 2021 vart det til dømes lagt fram ein eksplisitt lovnad om inntektsløft.
- Det andre er at det er vesentleg at grepa som utførast for å auke bondens lønsamheit, òg bidreg til ei auka oppnåing av dei landbrukspolitiske måla. Situasjonen med omsyn til å nå dei landbrukspolitiske måla i dag er varierande, og ikkje tilstrekkeleg gunstig (sjå til dømes kap. 4.4; Riksrevisjonen, 2010; Riksrevisjonen, 2023; OECD, 2021).

Ei inntektsopptrapping i landbruket er inga enkel oppgåve. For å søkje å eksemplifisere kompleksiteten kan me oppsummere det slik: Dersom ein tenkjer opp mot dei fire landbrukspolitiske måla, fordrar inntektsopptrappinga at den einskilde gardbrukaren får auka inntekspotensialet sitt på ein måte som gjer at produksjonen sikrast samstundes som overproduksjon, strukturendringar med bruksnedlegging og geografisk avskaling ikkje skjer. Samstundes skal inntektsopptrapping heller ikkje gje større miljøbelastning (intensivering av produksjon med mindre beiting og utmarksbruk, tap av biologisk mangfald, avrenning, sprøyting). Tilsvarande skal ein også unngå at marginalt jordbruksareal går ut av drift, og at me ikkje får auka import av innsatsfaktorar, som kraftfôrråvare, og fôrintensivering med ytterlegare reduksjon i andelen norsk fôr. I tillegg må ein også ta omsyn til

konkurransesituasjonen for jordbruket og matindustrien, der ein må unngå tap av marknadsandel mot import gjennom priskonkurranse.

Analysen har vist at stor vekt på produksjonsdrivande ordningar i tilskotssystemet er ein stimulans for at det er økonomisk rasjonelt for bøndene å prioritere utviding av garden og intensivering av råvareproduksjonen. Dette skjer til dømes gjennom auka kvantum og yting/avdrått i husdyrhaldet, inkludert kraftfôrbruk som erstattar grovfôr og beitebruk i fôringa. Vekta på korleis bøndene produserer ut frå arealgrunnlaget, og forvaltninga av sjølve arealet, er soleis svakare stimulert gjennom tilskota til bøndene.

Over tid utfordrar dette bruken av norske areal i jordbruket, der det tradisjonelle produksjonsmønsteret vert utfordra ved at kopling mellom arealressursar på garden og produksjonsmengda frå garden vert svakare, spesielt i drøvtyggjarproduksjonane.

Samla sett har dei fire landbrukspolitiske måla ein tendens til å komme i bakgrunnen, fordi det er for lite samsvar mellom måla og verkemiddelsystemet i koplinga til kva og korleis få god måloppnåing på alle dei fire landbrukspolitiske måla.

Ut frå analysen i denne rapporten vil det å leggje større vekt i tilskotssystemet på sjølve produksjonsgrunnlaget (arealet) og dei samla tenestene jordbruket leverer gjennom meir og betre bruk av dei norske areal, vere formålstenleg opp mot dei landbrukspolitiske måla.

Eit slikt tilskotssystem vil setta jordbruksarealet og korleis det vert drifta i sentrum. Det inneber økt fokus på tenester jordbruket leverer, noko som gir sterkare prioritering av det multifunksjonelle jordbruket og svakare økonomiske insitament retta direkte mot volum/råvareleveransane og produktmengda frå husdyr.

Det vil seie å utforme eit tilskotssystem som økonomisk vektlegg produsert volum og levering av kollektive gode og tenester meir likt. Dette kan gjerast gjennom belønning og krav til bøndene om meir berekraftig arealforvaltning, og tilskot som støttar opp om ulike driftssystem som gir god arealskjøtsel.

Her kan ein hente lærdom frå land som Sveits og Austerrike, som båe har tilskotssystem koplta til sjølve jordbruksarealet og kjøtsel på det reelle arealet bruket driftar. I desse landa vert driftsvanskar på arealet og leveransar av fellesgode, som miljøvennleg drift og biologisk mangfald, tungt vekta i tilskotsutbetalingane gjennom krav og belønning for ynskja drift<sup>24</sup>.

Ut frå drøftinga av tilskotssystemet og dei landbrukspolitiske måla er det mykje som tilseier at det kan vere lurt å dreie tilskotssystemet mot verkemiddel som prioriterer å oppretthalde det dyrka jordbruksarealet. Det å støtte berekraftig bruk med arealet i sentrum i jordbruksproduksjonen, kan styrke jordbruket sine leveransar opp mot dei landbrukspolitiske måla. Dette kan samanfatast i fire punkt der ein koplpar norsk jordbruksareal til dei fire landbrukspolitiske måla:

1. Betre og meir bruk av dei norske areala vil kunna styrke **jordbruket si evne til å sikra ein betre forsyning- og beredskapsevne** på lang sikt. Det er i arealressursane det stadbundne

---

<sup>24</sup> Sjå til dømes Haraldsen & Tufte (2022) og Berntsen & Tufte (2018).

produksjonsgrunnlaget ligg, og i kompetansen hjå bøndene til å nytte det i eit forsynings- og beredskapsperspektiv, der ein legg vekt på sjølvforsyningsevna.

2. Betre og meir bruk av dei norske areala, inkludert utmark, kan vere med på sikra aktivt **jordbruk over heile landet**. For å oppretthalde det dyrka jordbruksarealet generelt, og for å sikre bruk av marginalt jordbruksareal (i tydinga geografisk og på kvart enkelt bruk), trengs ei betre og meir treffsikker innretning av tilskota. Her bør det kompenseras sterkare for ulike driftsulempar gardsbruka i heile landet kan ha.

3. Betre og meir bruk av dei norske areala kan fungera som grunnlag for auka verdiskaping og inntektsopptrappinga ved å retta tilskot og prisstøtte mot bruk av norske areal, og mot korleis bøndene produserer ut frå desse ressursane. Gjennom å styrke grunnøkonomien til bruka kan drifta verte mindre avhengig av innkjøpte innsatsfaktorar, samt at risikoen til bonden kring svingingar i pris, avlingsnivå og kvalitet kan reduserast.

4. Betre og meir bruk av dei norske areala kan styrke **den økologiske berekrafta** i jordbruket ved mellom anna å oppretthalde og forbetre sjølve jordressursen. Dette kan gjerast ved å leggje til rette for biologisk mangfald, betre jordhelsa, balansert gjødsling, vekstskifte, drenering og skapa betre høve for binding av karbon i jorda.

### **Forslag til dreining og omprioritering i tilskotssystemet for betre måloppnåing**

Basert på analysen presenterer me nedanfor forslag til nokre prinsipielle endringar i tilskotssystemet. Desse endringane legg mindre vekt på produktivitet og kvantum levert, og meir på sjølve jordbruksarealet og korleis det vert drifta for å produsere varer og tenester.

Ei omlegging av landbrukspolitikken, skissert her, for ei betre måloppnåing krev truleg større og meir grunnleggjende grep og omprioriteringar enn berre justeringar av midlar innanfor det eksisterande verkemiddelsystemet. Det å utarbeide verkemidlar og kople tilskot tydlegare mot definerte delmål som støttar opp under dei landbrukspolitiske måla, kan gje betre treffsikkerheit mot ynskja målsetning under dei einskilde hovudmåla.

- Etablere meir finmaska og differensierte tilskot som legg arealet (e-kart) til gardsbruket til grunn for å kompensere for ulike driftsvanskar (meter over havet, helling, klima). Då kan ein òg skilje mellom egna kornareal og til dømes ravineterreng i flatbygder, noko som betrar vilkåra for mindre bruk og stimulerer til drift av marginale og tungdrivne areal ute på gardsbruka. Det å etablere og utforme tilskot ut frå jordbruksarealet og topografi kan gi eit betre grunnlag for å utvikle tilskot som er meir treffsikre og gir mange moglegheiter for å differensiere støtte ut frå dei faktiske skifta bonden driftar.
- Kopla talet på husdyr sterkare til arealgrunnlaget og garden sine fôrressursar. Det vil seie at ein vektlegg sjølvforsyningsevne framfor sjølvforsyningsgrad når det gjeld matsikkerheit og beredskap. Vektlegge ressursgrunnlaget og bruksstorleik tettare opp

mot landbruk i heile landet, og lokalt kretsløp sterkare opp mot berekraftig utvikling. Tilskot som stimulerer til meir ekstensive driftssystem som belønner høg grasandel i drøvtyggarhaldet, lite bruk av kunstgjødsel, ekstensiv oppføring som kastratproduksjon, og utstrakt bruk av utmark/seter i råvareproduksjonen er døme på ei dreining i denne retninga. Vidare tilskot som set bruket og arealet i sentrum – spesielt prioritere tilskot mot små bruk som har lite tilgang og lange avstandar for å utvide arealgrunnlaget og talet husdyr.

- Tilskot som stimulerer korndyrking og driftssystem som kompenserer for liten tilgang på husdyrgjødsel. Dette inneber sterkare vekt mot driftssystem med vekstskifte, lite jordarbeid, kompostering, dekk-/fangvekstar, samt søke å stimulere mot meir mjøldyr i kornområda og færre i grasområda med høg husdyrtettleik.
- Utforme tilskot og krav som er målretta mot agronomi og bruken av arealressursane, som belønning og stimulering retta mot grovfôr kvalitet, kornkvalitet, forgrøde korn, drenering, jordhelse og jordpakking.
- Ei sterkare nasjonal prioritering, utover RMP, med krav til og belønning for jordbruket sin produksjon av definerte fellesgode. Dette kan være direkte kopla til driftssystem som prioriterer tenester som til dømes miljøvennleg drift, biologisk mangfald og kulturlandskapskvalitetar i produksjonen.
- Ein monaleg styrking av RMP kan vere formålsteneleg for å utforme tilskot som belønner driftsformer som gir god agronomi og meir miljøvennleg drift. Desse bør også spegla lokal/regional topografi og arealgrunnlag for produksjon.

Ei slik endring vil naudsynt bringe med seg ei viss omfordeling av tilskotsmidlar mellom produksjonar, regionar og einskilde bruk. Difor er det viktig å vektleggje at det vil krevst innarbeidingstid, og truleg bruk av kompensasjonsordningar medan bøndene omstiller seg.

Ei omlegging mot tilskot retta mot areal og forvaltninga av arealet vil òg bety at norsk støtte notifisert i gul boks og blå boks vert redusert, ved at meir av tilskota kan notifiserast i grøn boks, Det vil bety at støttesystemet ikkje kjem i stadig nye konflikhtar med pliktene Noreg har kring bruk av internstøtte i WTO.

Meir av overføringane, som grunnstøtte mot areal og ressursforvaltning, kan òg over tid redusere risikoen til bonden for avlingssvikt og store prissvingingar, og gi den enkelte bonde større fridom til å velgje driftssystem betre tilpassa gardens ressursar.

# Litteratur

- Almås, R. (2002). *Norges landbrukshistorie*. Bind IV. Frå bondesamfunn til bioindustri. Oslo. Det Norske Samlaget.
- Animalia. (2020). *Kjøttets tilstand 2020*. Animalia.  
<https://www.animalia.no/contentassets/8516b3a48201409297db211f33bf6c76/kt20-komplett-origi-web.pdf>
- Animalia. (2023). *Slaktestatistikk - Storfe*. Henta 14.11.2023 frå  
<https://www.animalia.no/no/ravare-og-foredling/klassifisering/klassifisering-av-storfe/>
- AgriAnalyse (2023). Landbruksbarometeret 2023.
- Bakken, A.K. & Mittenzwei, K. *Produksjonspotensial i jordbruket og nasjonal sjølforsyning med mat. Utredning for Klimautvalget 2050*. NIBIO RAPPORT, VOL. 9, NR. 53, 2023.
- Berntsen, C. & Tufte, T. (2018). *Sveitsisk jordbrukspolitik – matforsyning og fellesgoder likestilt*. Rapport 1-2018. AgriAnalyse. Oslo.
- BFJ, Budsjettnemnda for jordbruket (2023). *Resultatkontroll for gjennomføring av landbrukspolitikken*.
- Bjørlo, B. & Rognstad, O. (2019). *Nesten ikke til å kjenne igjen*. SSB. <https://www.ssb.no/jord-skog-jakt-og-fiskeri/artikler-og-publikasjoner/nesten-ikke-til-a-kjenne-igjen>
- Bock, A.K., Bontoux, L. & Rudkin, J. (2022). *Concepts for a sustainable EU food system*. Joint Research Centre, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Blomhoff, R., Andersen, R., Arnesen, E.K., Christensen, J.J, Eneroth, H., Erkkola, M., Gudaviciene, I., Halldorsson, T.I., Høyer-Lund, A., Lemming, E.W., Meltzer, H.M., Pitsi, T., Schwab, U., Siksna, I., Thorsdottir, I. & Trolle, E. *Nordic Nutrition Recommendations* (2023) København, Nordisk Ministerråd, 2023.
- Bunger, A. & Tufte, T. (2016). *Den norske landbruksmodellen*. Rapport 6-2016. AgriAnalyse. Oslo
- Brox, O (1984). *Nord-Norge: fra allmenning til koloni*. Universitetsforlaget.
- Brox, O. (1987). *Hvordan ivaretaes grunnrenten i primærnæringene? Forsøk på komparativ analyse av systemene som regulerer deltakelsen i norsk naturressursutnyttelse* (NIBR-notat 1987:101). Norsk Institutt for By- og Regionforskning.
- Bratteli, T. (1975). *Tiltak og utvikling i jordbruket*. Henta 27.03.2023 frå:  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4LDS-\\_v9AhXoQ\\_EDHaFrCloQFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fsmk%2Fvedlegg%2Ftaler-og-artikler-av-tidligere-statsministre%2Ftrygve-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4LDS-_v9AhXoQ_EDHaFrCloQFnoECAcQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.regjeringen.no%2Fglobalassets%2Fupload%2Fsmk%2Fvedlegg%2Ftaler-og-artikler-av-tidligere-statsministre%2Ftrygve-)



- bratteli%2F1975%2Ftaleutdrag\_om\_jordbrukspolitik.pdf&usg=AOvVaw1S4T8dLZqqJ04bpat\_J92G
- Commission on the Future of Agriculture. (2021). *The Future of Agriculture. A common agenda*.  
[https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.bmel.de/SharedDocs/Downloads/EN/Publications/zukunftskommission-landwirtschaft.pdf?__blob=publicationFile&v=5)
- European Commission (2020). *Farm to Fork Strategy – For a fair, healthy and environmentally-friendly food system*.
- European Commission (2021). *Commodity price dashboard*. Henta 25.01.2020 frå [https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/prices/commodity-price-dashboard\\_en](https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/farming/facts-and-figures/markets/prices/commodity-price-dashboard_en)
- European Commission (2017). *CAP explained. Direct payments for farmers 2015–2020*.
- Foster, J.B. (1999). «Marx's Theory of Metabolic Rift: Classical Foundations for Environmental Sociology». *American Journal of Sociology*, 105(2), s. 366–405.  
<https://doi.org/10.1086/210315>
- Flø, B.E. (2016). Om jordbruk, mat og politikk og sån. *Syn og Segn* 3-2016.
- FN (2023) Parisavtalen. Henta 15.12.23 frå: <https://www.fn.no/om-fn/avtaler/miljoe-og-klima/parisavtalen>).
- Fuglestad, E.M (2022). Kjøtet og kapitalen. *Syn og Segn* 3-2022.
- Fuglestad, E.M & Almås, R. (2020). Har norsk jordbruk ein plass i eit klimanøytralt Noreg?– fokus på mjølk og raudt kjøt. *Nytt Norsk Tidsskrift*. Vol. 37, Iss. 1.
- Fuglestad, E.M. (2023a). Mjølketank med klimastempel – jordbruk, økologisk modernisering og «motvekst». *Nytt Norsk Tidsskrift*. Vol. 40, Iss. 2-3.
- Fuglestad, E.M. (2023b). Kvifor er det ikkje grunnrente i norsk jordbruk: om korleis verdiane frå jorda forsvann til kapitalen. *Norsk Sosiologisk Tidsskrift*. Vol. 7, Iss. 2.
- Garnett, T., Appleby, M. C., Balmford, A., Bateman, I. J., Benton, T. G., Bloomer, P., Burlingame, B., Dawkins, M., Dolan, L., Fraser, D., Herrero, M., Hoffmann, I., Smith, P., Thornton, P. K., Toulmin, C., Vermeulen, S. J., & Godfray, H. C. J. (2013). «Sustainable Intensification in Agriculture: Premises and Policies». *Science*, 341 (6141), 33–34. <https://doi.org/10.1126/science.1234485>
- Grønlund, A., & Harstad, O. M. (2014). Klimagasser fra jordbruket (11). Bioforsk. <https://nibio.brage.unit.no/nibio-xmlui/bitstream/handle/11250/2444569/Bioforsk-Rapport-2014-09-11.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Gåsvatn, K (2022). Med moralen på middagstallerkenen. *Syn og Segn* 3-2022.
- Haberl, H., Fischer-Kowalski, M., Krausmann, F., Martinez-Alier, J. & Winiwarter, V. (2011). «A socio-metabolic transition towards sustainability? Challenges for another Great Transformation. Sustainable Development», 19 (1).  
<https://doi.org/10.1002/sd.410>
- Hageberg, E. (2014). *Østerriksk alpejordbruk: Høy produksjon med småkalastruktur* (s. 74). AgriAnalyse. <https://www.agrianalyse.no/publikasjoner/osterriksk-alpejordbruk-hog-produksjon-med-smaskalastruktur-article325-856.html>
- Haraldsen, K.S. & Tufte, T. (2022). *Østerriksk jordbrukspolitik. Aktiv struktur- og miljøpolitikk kompenserer utfordrende produksjonsforhold*. Rapport 6-2022. AgriAnalyse. Oslo.

- Haugen, N. (2023). *Til dyrene - Sannheten om norsk dyrevelferd*. Kagge Forlag, 2023.
- Hillestad, M.E. & Tufte, T. (2023). *EU-strategien Farm to Fork - Mål om eit berekraftig matsystem*. Rapport 5-2023. AgriAnalyse. Oslo.
- Hurdalsplattformen (2021). *FOR EN REGJERING UTGÅTT FRA ARBEIDERPARTIET OG SENTERPARTIET 2021-2025*.
- Innst. S. nr. 321 (1975-1976). Henta frå Kaldahl, T. (1994). *Jordbruksforhandlinger og landbrukspolitik 1950–1980*. Landbruksforlaget. 1994.
- IFCN (2021). *Dairy report 2021*. IFCN. The Dairy Research Network.
- Kinn, K. (2023). *En bondefortelling. Om livet på en liten gård og framtida for norsk jordbruk*. Manifest.
- Kok, N.H.L., Strand, G.H. & Lågbru, R. (2023). *Utredning av datagrunnlag for vurdering av nye soner for arealtilskudd*. NIBIO RAPPORT, VOL. 9, NR. 85, 2023.
- Kurz, P. (2018). Between Smallholder Traditions and «Ecological Modernisation» – Agricultural Transformation, Landscape Change and the Cap in Austria 1995–2015. *European Countryside*, 10 (1), 158–179. <https://doi.org/10.2478/euco-2018-0010>
- Landbruksdirektoratet (2020). *Omverdenen til norsk landbruk og matindustri*. Rapport for 2019. Rapport nr. 2-2020. Oslo.
- Landbruksdirektoratet. (2023). *Utredning av kvalitetstilskudd for storfe*. Rapport nr. 13-2023. Oslo.
- Landbruksdirektoratet (u.å.) Prissystemer i jordbruket. Hentet 22. november 2023 frå <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/markedsregulering-i-jordbruket/malprissystemet>
- Landbruksdirektoratet (2019a). Mjølkekvotar. Hentet 18. september 2019 frå <https://www.landbruksdirektoratet.no/no/produksjon-ogmarked/melk/melkekvoter#dette-er-kvoteordninga-for-mjoelk>. 06.10.2023 flyttet til: <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/jordbruk/regulering-og-kvoter/melkekvoter>
- Landbruksdirektoratet/SSB/AgriAnalyse (2020). Basert på Utenrikshandelen, SSB med varer, etter varenummer (HS). AgriAnalyse/Landbruksdirektoratet/SSB.
- Landbruksdirektoratet. (2021). *Bruk av norsk fôrressurser. Utredning av forbedring av virkemidler med sikte på økt produksjon og bruk av norsk fôr*. (10). Landbruksdirektoratet. <https://www.landbruksdirektoratet.no/nb/nyhetsrom/rapporter/bruk-av-norske-forressurser>
- Landbruks- og matdepartementet. (2023). *Prop. 121 S Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/d3053b42c8724076950d3b48a15bcd22/no/pdfs/prp202220230121000dddpdfs.pdf>
- Landbruks- og Matdepartementet. (2021). *Prop. 1 S (2021-2022) Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. Landbruks- og matdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/362b635662784da98c4bb17060b32a97/nn-no/pdfs/prp202120220001lmddddpdfs.pdf>
- Laryea, G., Wanner, N., Qiu, S.Y. & De Barros, J. (2021). *Greenhouse gas emissions from food systems: Building the evidence base*. Environmental Research Letters, 16 (6), 065007. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/ac018e>

- LMD (Landbruks- og matdepartementet) (2013). *Økt storfekjøttproduksjon i Norge*. Rapport fra ekspertgruppen, februar 2013.
- Lovdata (2023). *Lov om jord (jordlova)*. LOV-1995-05-12-23.
- Mann, S., & Lanz, S. (2013). Happy Tinbergen: Switzerland's New Direct Payment System. *EuroChoices*, 12 (3), 24–28. <https://doi.org/10.1111/1746-692X.12036>
- Matthews A. 2013. Reformen av EUs landbrukspolitik. NILF-seminar. Oslo, 30. september 2013.
- Melås, B.I. (2023). Signalbygget. *Syn og Segn* 2-2023.
- Metz, F., Lieberherr, E., Schmucki, A. & Huber, R. (2021). «Policy Change Through Negotiated Agreements: The Case of Greening Swiss Agricultural Policy». *Policy Studies Journal*, 49 (3), 731–756. <https://doi.org/10.1111/psj.12417>
- Miljødirektoratet (2023). *Greenhouse Gas Emissions 1990–2021 - National Inventory Report*. Norwegian Environment Agency. Report M-2507 | 2023
- Miljødirektoratet (2020) Klimakur 2030. Henta 12.12.2023 frå <https://www.miljodirektoratet.no/globalassets/publikasjoner/m1625/m1625.pdf>
- Mitzenzwei, K., & Van Oort, B. (2022). Hvordan øke selvforsyningsgraden i norsk jordbruk? (Notat nr. 3). Ruralis.
- NIBIO (2023). *Arealbarometer for Norge - Areal egnet for matproduksjon*. 03. juli 2023. Henta 03.07.2023 frå: <https://arealbarometer.nibio.no/norge/>
- NOU (1988). *Om utjamningen av inntektene i jordbruket*. I *Norbok*. Forvaltningstjenestene, Statens trykningskontor. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2012071905034](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2012071905034), (NOU 1988: 23)
- NOU (2015). *Produktiviteten – grunnlag for vekst og velferd*. Produktivitetskomisjonens første rapport (2015:1).
- NOU (2022): *Inntektsmåling i jordbruket*. Norges offentlige utredninger 2022: 14. Oslo.
- NOU (1974): *Støtteordninger i landbruket*. Norges offentlige utredninger: 26. Universitetsforlaget. Oslo, Bergen, Trondheim.
- Norges Bondelag (2014-2023). *Avtaleguide. Oversikt over jordbruksforhandlingene, samt priser og tilskudd i jordbruket*. Årleg publikasjon med oversyn over Jordbruksavtala etter jordbruksforhandlingane. Oslo. Norges Bondelag.
- NRK (2023) *Fulle kjøttlaget kan gi norsk juleribbe i år*. Hentet 19. oktober 2023 frå <https://www.nrk.no/norge/nortura-har-uvanleg-stort-overskot-av-kjot-pa-fryselager-1.16600819>
- NRK (2016). *Brennpunkt: Framtidsbonden*. Hentet 10.10.2017 frå <https://tv.nrk.no/serie/brennpunkt/MDDP11000116/16-02-2016>
- OECD. (2021). *Policies for the Future of Farming and Food in Norway*. OECD. <https://doi.org/10.1787/20b14991-en>
- Prop 121 S (2022-2023). *Endringer i statsbudsjettet 2023 under Landbruks- og matdepartementet (Jordbruksoppgjøret 2023 m.m.)*. Landbruks- og matdepartementet. Oslo.
- Riksrevisjon (2010). *Riksrevisjonens undersøkelse av måloppnåelse og styring i jordbruket*. Dokument 3:12 (2009–2010), Oslo.
- Riksrevisjon (2023). *Matsikkerhet og beredskap på landbruksområdet*. Dokument 3: 4 (2023–2024), Oslo.

- Røflo, K. (2020). *Kraftfôr basert på norsk korn og nye norske råvarer – status og framtidsutsikter*. Felleskjøpet, Kornkonferansen, Oslo, 21. januar 2020.
- Rønningen, K. (2020). «Food security and multifunctionality of agriculture: paradoxes in European land questions», i: Bjørkhaug, H., McMichael, P. & Muirhead, B (red.): *Finance or food: the role of cultures, values and ethics in land use negotiations*. University of Toronto Press.
- Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein (2023). *MARKEDET FOR NORSK MATKORN*. Rapport januar 2023.
- Saito, K. (2022). *Marx in the Anthropocene: towards a degrowth communism*. Cambridge University Press.
- Schutter, O. D. (2014). *Report of the Special Rapporteur on the right to food*. Olivier De Schutter, *Final report: The transformative potential of the right to food*. Human Rights Council, Twenty-Fifth Session, United Nations General Assembly, ref. A/HRC/25/57.
- Schutter, O. D. The political economy of food systems reform. *European Review of Agricultural Economics*, Volume 44, Issue 4, September 2017, s. 705–731, <https://doi.org/10.1093/erae/jbx009>
- Seip, A. A. (1999). «Inntektsbegrepet i jordbrukspolitikken: frå politisk parole til målesystem tur-retur». *Historisk Tidsskrift*. Vol. 78. Iss 3.
- Schermer, M. (2015). The dairy industry in Austria – an example of socio-technical transformation. *Österreichische Zeitschrift für Soziologie*, 40 (1), 33–51. <https://doi.org/10.1007/s11614-015-0154-x>
- SSB (2020). SSB tabell 11506: *Jordbruksareal, etter bruken (dekar) (F) 1969–2020*.
- Statistisk sentralbyrå (2023a) *Tabell 10778: Gjennomsnittleg køyreavstand til det eigde eller leigde jordstykket som ligg lengst unna (km) (F) 1999–2013*.
- Statistisk sentralbyrå (2023b). *Tabell 12658: Jordleige, etter region, statistikkvariabel og år*.
- SSB (2023). SSB tabell 04500: *Jordbruksareal per jordbruksbedrift (dekar) (F) 1969–2022*.
- St.meld. nr. 14 (1976-77). *Om landbrukspolitikken*. Landbruksdepartementet.
- St.prp. nr. 8 (1992-93). *Landbruk i utvikling. Om retningslinjer for landbrukspolitikken og opplegget for jordbruksoppjørene m.v*.
- Sterly, S., Jongeneel, R. & Silvis, H. (2018). *Research for AGRI Committee – A comparative analysis of global agricultural policies: Lessons for the future CAP*. Policy Department for Structural and Cohesion Policies.
- Steen, A. (1988). *Landbruket, staten og sosialdemokratene : en komparativ studie av interessekonflikter i landbrukspolitikken i Norge, Sverige og England 1945–1985*. Universitetsforlaget.
- Stokstad, G. & Skulberg, O. N. (2014). *Fulldyrka areal og kornarealer på Østlandet*. Rapport 14/2014. Skog og landskap.
- Sundfør, M. (2020). *Hva er «Farm2Fork» og hvordan kan det endre europeisk landbruk?* Foredrag heldt 27.10.2020 av landbruksråd Magnar Sundfør ved Den norske delegasjon til EU.
- Thuen, A.E. (2020). *Soya - utfordringer og muligheter*. Foredrag frå Norske Felleskjøp for Handelskampanjen. Oslo 27.2.2020.

- Tufte, T. (2014). *CAP-reformer. Auka eksport og styrka tollvern*. Rapport 2-2014. AgriAnalyse. Oslo.
- Tufte, T. (2019). Mot eit industrijordbruk. *Syn og Segn* 3-2019.
- Tufte, T. (2021). *Jordbruket i Sverige i Unionen – Fallande sjølvforsyning og tap av eigarskap i matindustrien*. Rapport 1-2021. AgriAnalyse. Oslo.
- Thuen, A.E. & Tufte, T. (2019). *Grasbasert ammekuproduksjon – Tiltak for økt bruk av grovfôr*. Rapport 7-2019. AgriAnalyse. Oslo.
- Thuen, A.E. & Tufte, T. (2018). *Frihandelsavtaler og norsk landbruk. Stadig flere avtaler – MERCOSUR neste?* Rapport 6-2018. Oslo. AgriAnalyse.
- Thuen, A.E. & Tufte, T. (2019b). *Arealutvikling og arealbruk – Korn, gras og drøvtyggere*. Rapport 12-2019. Oslo. AgriAnalyse
- Thuen, A.E. & Tufte, T. (2023). *Import – konsekvenser for norsk matkorn*. MARKEDET FOR NORSK MATKORN, Partnerskapet for norsk matkorn og planteprotein, rapport januar 2023.
- Tubiello, F.N., Rosenzweig, C., Conchedda, G., Karl, K., Gütschow, J., Xueyao, P., Oblitine (2023). Utvikling i grovførkvalitet målt i MJ. E-post moteken 05.12.2023 frå Bjørn Gunnar Hansen, TINE.
- Ulfeng, H. (u.å). *Jordvern – det store bildet globalt og nasjonalt*. NIBIO. Henta 03.07.2023 frå <https://www.nibio.no/tema/jord/jordkartlegging/bruk-av-jordsmonnkart/kunnskapsgrunnlag-for-jordvern/jordvern-det-store-bildet-globalt-og-nasjonalt>
- UN Environment (2019). *Global Environment Outlook – GEO-6: Summary for Policymakers*. Nairobi. DOI 10.1017/9781108639217. Henta frå <https://www.unep.org/resources/global-environment-outlook-6>
- UN (2019). *Global Sustainable Development Report 2019: The Future is Now – Science for Achieving Sustainable Development*. United Nations. 2019. New York.
- Vatn, A (1992). «Norsk Landbruk – frå Hitra til GATT», i Simonsen, J. & Vatn, A.: *Landbruk i endring: fram opptrapping til omstilling*. Universitetsforlaget.
- Vatn, A, (1992). Prisar og Produksjon, i Simonsen, J, & Vatn, A. *Landbruk i endring: fram opptrapping til omstilling*. Universitetsforlaget.
- Vatn, A. (2013). «Landbrukspolitikken og det mangesidige landbruket», i Vinje, A. & Randen, O. (red.): *Landbrukets veg*. Boksmia forlag. Ål.
- Veggeland, F. (2001) Norsk landbrukspolitikkk – endret handlefrihet under nye internasjonale rammer. NILF. Rapport 2001-5. ISBN 82-7077-400-6-
- Venger, A. (1980). *Innføringshefte i landbrukspolitikkk*. Bondelaget. 1980. Oslo.
- Vik, J. (2016). *Fôrproduksjon, strukturutvikling og landbrukspolitikkk* (4). Ruralis – Institutt for rural- og regionalforskning. <https://ruralis.no/wp-content/uploads/2017/05/1577617c9cc3a4.pdf>
- Vik, J. (2020). «The agricultural policy trilemma: On the wicked nature of agricultural policy making». *Land Use Policy*, 99, 105059. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.105059>
- Volden, H. (2019). *Faglige utfordringer når melkevolumet reduseres*. Bondebladet 17.09.2019.

- Volden, H. (2019). *Mjølkeproduksjon på norske ressurser – - Virkemidler for økt utnyttelse av norske arealer og ressurser ved en redusert produksjon*. Harald Volden, MIMIRO, TINE, NMBU. Foredrag heldt 12.12.2019. Oslo.
- Willett, W., Rockström, J., Loken, B., Springmann, M., Lang, T., Vermeulen, S., Garnett, T., Tilman, D., DeClerck, F., Wood, A., Jonell, M., Clark, M., Gordon, L. J., Fanzo, J., Hawkes, C., Zurayk, R., Rivera, J. A., Vries, W. D., Sibanda, L. M., Murray, C. J. L. (2019). «Food in the Anthropocene: The EAT–Lancet Commission on healthy diets from sustainable food systems». *The Lancet*, 393 (10170), s. 447–492.  
[https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(18\)31788-4](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(18)31788-4)

## Utgivelser 2023

Rapport 1–2023: USAs landbrukspolitikk

Rapport 2–2023: Varer og verdiskaping i Innlandet  
– Dagens status og nye satsingsområder

Rapport 3–2023: Hvor ble det av dyrlegene? Om mangelen på veterinærer til klinisk praksis og vakt

Rapport 4–2023: Skyhøy kostnadsvekst: Hvordan påvirkes jordbruket i Trøndelag?

Rapport 5–2023: EU-strategien Farm to Fork – Mål om eit berekraftig matsystem

Rapport 6–2023: De nasjonale energi og klimaplanene i EU — Med hovedvekt på jordbrukets rolle

Rapport 7–2023: Kan fjellandbruket bidra til biologisk mangfold, og fangst og lagring av karbon i jord?

Notat 1–2023: Norsk landbruksvarehandel



Hollendergata 5.  
Pb. 9347 Grønland  
N-0135 OSLO  
E-post: [post@agrianalyse.no](mailto:post@agrianalyse.no)  
Web: <http://www.agrianalyse.no>

ISSN 1894-1192

ISSN (WEB) 1894-1877

